

UNIVERSITÉ DE PARIS -- FACULTÉ DE DROIT

LA MER TERRITORIALE

« Navigare necesse est ; vivere non est necesse. »

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 5 Décembre 1932, à 14 heures

PAR

Édouard JAURÉGUIBERRY

Ingénieur des Arts et Manufactures

Président : A. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE.

Suffragants : Gilbert GIDEL.

Louis LE FUR.

PARIS

LES PRESSES MODERNES
45, RUE DE MAUBEUGE (IX^e)

1932

LA MER TERRITORIALE

UNIVERSITÉ DE PARIS -- FACULTÉ DE DROIT

LA MER TERRITORIALE

« Navigare necesse est ; vivere non est necesse. »

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 5 Décembre 1932, à 14 heures

PAR

Édouard JAURÉGUIBERRY

Ingénieur des Arts et Manufactures

Président : A. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE.

Suffragants : Gilbert GIDEL.

Louis LE FUR.

PARIS

LES PRESSES MODERNES

45, RUE DE MAUBEUGE (IX^e)

—
1932

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

L'existence, au voisinage des côtes, d'une zone de mer soumise à un régime juridique particulier et communément dénommée *Mer Territoriale*¹, est admise par tout le monde. L'accord ne règne plus, quand il s'agit de préciser ses limites et son étendue; de même, le droit qui la régit est loin d'être fermement établi. Et cependant ce sont là, questions d'une importance universelle.

Elles intéressent en effet, non seulement les Etats, dont le territoire est baigné par la mer, mais également tous ceux, dont le territoire est traversé par des fleuves d'intérêt international et enfin ceux, qui, sans être pourvus d'accès à la mer, envisagent néanmoins la possibilité de faire flotter leur pavillon sur l'océan, comme flotte leur drapeau sur terre. Aussi peut-on dire que la collectivité des Etats est, dans son ensemble, vivement intéressée à la solution des problèmes posés par l'existence de la mer territoriale.

C'est ce qui a incité les Sociétés savantes à les étudier²

(1) On rencontre chez les auteurs maintes autres dénominations, telles que : mer contiguë, adjacente, côtière, marginale, littorale, juridictionnelle.

(2) Le droit de la mer territoriale a fait l'objet de nombreuses discussions au sein de l'Institut de Droit International : en 1894 (Annuaire XIII, pp. 328-331); en 1911 (Annuaire XXIV, pp. 398-399); en 1912 (Annuaire XXV, pp. 384 et s.); en 1913 (Annuaire XXVI, pp. 403 et s.); en 1919 (Annuaire XXVII, pp. 62-91); en 1925 (Annuaire XXVIII, pp. 62 et s.) et récemment à la session de Lausanne 1927 (Annuaire XXXII, pp. 146-164, 528-530 et 580; Annuaire XXXIII, pp. 55 et s.); à la session de Stockholm 1928 (Annuaire XXXIV, pp. 627, 677-755-759); à la session de New-York 1929 (Vol. I, pp. 156-229); à la session de Cambridge 1931 (Vol. I, pp. 6-17).

Cette question a également retenu l'attention de l'International Law Association (Voir rapports de l'International Law Association. Vol. 1892-1895-1908-1912-1922-1923-1926).

Signalons aussi, pour mémoire, les travaux de l'Union Interparlementaire et de l'American Society of International Law, ainsi que le projet de convention provisoirement accepté par la Troisième Commission de l'Assemblée des juristes américains réunis à Santiago du Chili en 1912 pour codifier le Droit International et enfin, le vaste projet de codification élaboré par l'Institut américain de Droit International (Projet de Convention du 12 octobre 1924. Revista de Derecho Internacional N° 30, Nov. 1924).

Nota. — Les Annexes n°s 2, 3, 4 et 5 reproduisent les principaux projets de réglementation relatifs à la Mer Territoriale, élaborés par l'Institut de Droit International, l'International Law Association et l'Institut de Droit International américain.

et les Gouvernements à essayer de les résoudre par la conclusion d'une convention générale³.

Des tentatives de réglementation en cette matière furent faites, en 1899 et 1907, lors des première et deuxième Conférences de La Haye, mais elles n'envisageaient que les questions du droit de la guerre et de la neutralité⁴.

Les questions relatives au temps de paix et relevant du droit international public devaient figurer au programme de la Première Conférence de Codification, tenue à La Haye du 13 mars au 12 avril 1930.

L'initiative de cette Conférence mérite d'être rappelée : elle est due au Conseil de la Société des Nations. En la forme, elle se présente donc comme l'œuvre d'une autorité internationale ; au fond, comme la décision collective de tous les pays qui y sont représentés.

Sans doute, les efforts entrepris par l'organisme de Genève, en vue de la codification progressive du Droit international,

(3) A plusieurs reprises, des projets de conférence ont été mis en avant.

En 1864, le Secrétaire d'Etat, M. SEWARD, des Etats-Unis, proposa aux Cabinets Européens une entente sur l'étendue des eaux territoriales.

Dans une note circulaire de 1874, lord DERBY déclarait :

« It appears to be manifest, that some limits to maritime jurisdiction must be fixed by general consent among the different nations and that no nation can have the right to assume by a decret of its own government a jurisdiction more extended than that sanctioned by such general assent. Other wise, some nations might claim an unlimited jurisdiction and assume the right to stop and search vessels sailing under foreign flag on any part of the high seas. »

En 1895, les Pays-Bas adressèrent aux Puissances une note les invitant à arrêter dans un Congrès les limites des eaux territoriales. Comme en 1864, cette proposition se heurta à l'opposition de la Grande-Bretagne.

En 1911, après la saisie d'un chalutier anglais, l'Onward-Ho, par un garde-côte russe, la Russie des Tzars se déclara disposée à accepter la réunion d'une conférence, pour discuter de la largeur de la mer territoriale.

Lors de la Conférence sur les îles d'Aland en 1921, les délégués de la France et de l'Italie constataient, sans rencontrer d'opposition de la part des autres représentants, que, si la question des eaux territoriales devait être traitée d'une façon générale, elle exigerait la réunion de tous les Etats ayant des intérêts maritimes.

A la suite de la saisie de bateaux anglais par les Russes, le 3 mars 1922 dans la Mer Blanche, au delà de la limite de 3 milles, ce qui amena une vive protestation de la Grande-Bretagne, la Russie des Soviets déclara dans une note du 23 mai 1923, qu'une Conférence des Puissances intéressées devrait examiner la question des eaux territoriales dans son entier, en vue d'arriver à un accord international.

En novembre 1924, une Conférence s'est réunie à Helsingfors pour traiter le problème au point de vue baltique.

Cf. Mémoire présenté par M. SCHUCKING au Comité d'Experts pour la codification progressive du Droit international (S. D. N. Questions juridiques 1927 C. 196, M 70, 127 V, p. 29).

(4) Cf. XIII^e Convention concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime. — LE FUR et CHKLAVER. Recueil de Textes de Droit International Public, 1^{re} éd., pp. 210 et ss.

n'ont-ils pas retenu beaucoup l'attention du grand public⁵ : la codification n'est pas, en effet, un sujet capable de soulever l'enthousiasme populaire; elle mérite cependant d'être encouragée et étudiée, car elle est absolument indispensable pour remédier à l'insuffisance ou à l'obscurité des règles du droit international, et pour satisfaire les besoins de sécurité et de justice, si nécessaires dans les relations internationales.

La codification entreprise sous les auspices de la Société des Nations fut préparée de la manière suivante :

L'Assemblée prit, le 22 septembre 1924, une résolution aux termes de laquelle le Conseil était prié « de convoquer un Comité d'experts qui, non seulement, réunissent individuellement les conditions requises, mais assurent, dans l'ensemble, la représentation des grandes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde ». Ce comité était chargé, « après consultation éventuelle des institutions les plus autorisées, qui ont voué leur activité à l'étude du droit international, et sans empiètement sur les initiatives officielles, qui pourraient avoir été prises par des Etats particuliers :

1° De dresser une liste provisoire de matières de droit international, dont la solution par voie d'entente internationale paraîtrait *le plus souhaitable et réalisable*;

2° Et après communication de ladite liste aux gouvernements des Etats membres ou non de la Société par le Secrétariat, aux fins d'avis, d'étudier les réponses et,

3° De faire rapport au Conseil sur les questions ayant obtenu le *degré de maturité suffisant* et sur la procédure qui pourrait être suivie, en vue de la préparation de conférences éventuelles pour leur solution ».

Le *Comité d'experts* prévu par cette résolution, à la suite de trois sessions annuelles tenues de 1925 à 1927, devait, après avoir passé en revue les matières du droit international susceptibles de codification, en retenir définitivement cinq : la nationalité, les eaux territoriales, la responsabilité des Etats⁶, les privilèges et immunités diplomatiques, enfin la piraterie.

Le Comité d'experts, présidé par M. Hammarskjöld, avait,

(5) Cf. Exposé de M. Politis devant l'Assemblée de la Société des Nations du 27 septembre 1927. S. D. N. C 548 M 196 1927 V, p. 34 et de Sir Cecil Hurst, p. 41.

(6) Responsabilité des Etats pour dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers.

en particulier, chargé un Sous-Comité d'examiner la question de la mer territoriale, et le rapporteur de ce Sous-Comité, M. Schucking, fut ainsi amené à déposer un remarquable mémoire sur cette question et un premier projet de convention qui devait être remanié par la suite, après observations de M. Barbosa de Magalhaes et de M. Wickersham et débats au Sous-Comité⁷.

Le Conseil, et après lui la première Commission de l'Assemblée, dont le rapporteur était M. Politis, estimèrent que, seules, les trois premières matières pouvaient être actuellement retenues avec quelques chances de succès pour faire l'objet d'une délibération internationale.

A la suite d'une décision de l'Assemblée du 27 septembre 1927, le Conseil nomma un *Comité préparatoire*, composé de cinq juristes, qui fut présidé par M. Basdevant. Ce Comité préparatoire adressa aux Gouvernements un questionnaire composé d'une série de points se rapportant aux questions retenues. Il leur demanda des informations aussi précises que possible⁸ sur chacun de ces points. Après avoir examiné les réponses des Gouvernements, dressé la liste des bases de discussion et élaboré un projet de règlement de la future Conférence, les Gouvernements furent à nouveau consultés.

La première Conférence put ainsi se réunir le 13 mars 1930 à La Haye. Elle fut présidée par M. HEEMSKERK, Ministre d'Etat des Pays-Bas, assisté de M. A. BUERO, Conseiller juridique du Secrétariat de la Société des Nations, qui était Secrétaire général et de M. DANIELS, Secrétaire général adjoint.

On a pu critiquer la méthode suivie pour la préparer⁹ et nul doute que certaines de ces critiques ne soient fondées, notamment en ce qui concerne le dualisme du Comité d'experts et du Comité préparatoire, la consultation trop fréquente des

(7) Cf. S. D. N. Questions juridiques C 196 M. 70 1927 V, pp. 29 et s.

(8) Cf. S. D. N. Conférence pour la Codification du Droit International. Bases de discussions. Tome II, Eaux territoriales. Genève 1929. Les Etats étaient priés de fournir des informations au triple point de vue suivant :

1°. Etat de leur droit positif tant interne qu'international.

2°. Enseignements tirés de leur propre pratique.

3°. Expression de leur désir au sujet des compléments éventuels à donner aux règles en vigueur et de la manière de combler les lacunes du Droit International.

Nota. — Les deux projets de Convention de M. Schücking sont reproduits dans les Annexes n^{os} 6 et 7 et les Bases de discussion dans l'Annexe n^o 8.

(9) Cf. J. Gustave GUERRERO. — La Codification du Droit International. La Première Conférence avec une Notice introductive de Marcel SIERT, Paris. Pedons 1930, p. 530 et s.

Gouvernements au moyen de questionnaires surchargés de détails, et enfin l'organisation défectueuse de la procédure.

Il convient cependant d'observer que la préparation avait été faite, dans l'ensemble, avec beaucoup de soin et qu'elle permettait d'escompter sur la question des eaux territoriales, des réalisations plus ou moins complètes.

Les travaux de la Conférence furent répartis entre 3 Commissions, auxquelles participèrent les délégués de 47 Etats, dont 8 Républiques de l'Amérique latine et l'Union des Républiques socialistes soviétiques (à titre d'observateurs).

La première, présidée par M. POLITIS (Grèce) s'occupa de la nationalité et la troisième, présidée par M. BASDEVANT (France) de la responsabilité des Etats.

C'est la deuxième Commission qui fut chargée de l'étude des Bases établies par le Comité préparatoire, concernant les Eaux Territoriales.

Après une discussion générale, elle institua 2 Sous-Commissions.

La première devait étudier la condition des eaux territoriales (Bases N° 1 et 2) et des navires étrangers dans ces eaux (Bases N° 19 à 25) ainsi que le droit de poursuite (Base N° 26),

La deuxième examinait les limites des eaux territoriales (Bases N° 6 à 18). Enfin, la Commission plénière se réservait l'examen de l'étendue de ces eaux (Bases N° 3 à 5) et de la condition des navires étrangers dans les ports (Bases N° 27 et 28).

Les résultats du travail des Sous-Commissions ont été consignés dans deux rapports présentés à la Commission.

Celle-ci fut présidée par M. GÖPPERT (Allemagne), M. GOÏCOECHEA (Espagne) en fut le Vice-Président et M. FRANÇOIS (Pays-Bas) le rapporteur. La première Sous-Commission a été présidée par M. BARBOSA DE MAGALHAES (Portugal) et la deuxième par M. GÖPPERT, président de la Commission. La deuxième Sous-Commission a également nommé un Comité spécial d'experts présidé par le Vice-Amiral SURIE (Pays-Bas), qui lui a fourni les définitions de certains termes techniques. D'autres comités spéciaux ont été créés pour l'étude de questions particulières.

La Conférence prit fin au bout d'un mois, le 12 avril 1930, sans avoir réalisé les espoirs qu'on fondait sur elle ¹⁰.

Les résultats obtenus « bouleversèrent tous les pronostics ».

« On admettait généralement que sur la question de la nationalité la conférence se heurterait à des très sérieuses difficultés, alors qu'au contraire, pour la mer territoriale et la responsabilité des Etats on entrevoyait, malgré les divergences de vues assez considérables, des solutions possibles. Les événements devaient infliger un démenti à ces prévisions et ce fut exactement le contraire qui se produisit. Une entente intervint sur certains aspects du problème de la nationalité. Par contre, les deux autres questions portées à l'ordre du jour de la Conférence se révélèrent, pour le moment du moins, insolubles » ¹¹.

Les résultats auxquels la Conférence aboutit se résument, en effet, à ceci : en ce qui touche la nationalité, une convention, trois protocoles et des vœux ; en ce qui touche la mer territoriale, une série de vœux et de recommandations ; en ce qui a trait à la responsabilité des Etats, un aveu d'impuissance ¹².

A quelles causes principales tient donc l'échec de la Conférence, spécialement en ce qui concerne la mer territoriale ?

Il y a eu, tout d'abord, la difficulté de concilier les intérêts en présence. Les problèmes soulevés par l'existence de la mer territoriale suscitent, en effet, un conflit d'intérêts entre la collectivité des Etats et l'Etat qui se prévaut de droits sur la mer territoriale. Les premiers invoquant la liberté de la navigation ¹³ sont portés à réduire le plus possible le droit de

(10) Le Ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas s'exprima en ces termes dans la séance plénière de l'Assemblée de la S. D. N. du 12 septembre 1930. « Malgré une préparation minutieuse et prolongée, pour laquelle on s'est inspiré de la procédure dont l'efficacité avait été reconnue lors de la Conférence navale de Londres en 1909, le résultat de la première Conférence de Codification est resté de beaucoup au-dessous de ce que l'on était en droit d'attendre. »

Cité par J. P. A. François « La Conférence de la Haye pour la Codification du Droit International ». Grotius. Annuaire international pour l'année 1931, pp. 14-26.

(11) R. G. D. I. P. Michel LIAIS. La Première Conférence de Codification 1931, p. 218.

(12) Voir Acte final de la Conférence reproduit dans l'Annexe n° 10.

(13) Cf. Paroles de M. Schücking (délégué de l'Allemagne) prononcées à la première séance de la 2^e Commission S. D. N. Actes de la Conférence pour la Codification du Droit International. Vol. III. Procès-verbaux de la 2^e Commission Eaux territoriales, p. 13 :

« L'intérêt vital de l'Etat riverain d'une part, et l'intérêt de toutes les nations à la libre navigation d'autre part, sont pour ainsi dire deux centres de gravité vers lesquels nous nous trouvons attirés en même temps. Notre

l'Etat riverain sur la mer territoriale. Il est, en effet, facile de comprendre que le principe de la liberté de la navigation serait annihilé si les Etats riverains pouvaient empêcher les navires étrangers de passer dans leurs eaux territoriales, et, partant, de faire escale dans leurs ports ou dans les ports étrangers voisins. Ce serait la ruine du commerce maritime. Par contre, les Etats riverains invoquent les besoins de leur sécurité, la nécessité de protéger les intérêts de leur population côtière, celle de faciliter leur police sanitaire et douanière, etc..... pour restreindre le droit des navires étrangers de naviguer dans les eaux territoriales.

Au fond, il n'apparaît pas cependant que ce conflit d'intérêts soit insoluble, car, loin de s'opposer, l'intérêt de l'Etat riverain et l'intérêt de la communauté internationale commandent une solution favorable à la navigation ¹⁴. L'Etat riverain ne pourrait pas fermer ses eaux territoriales et tous ses ports au commerce étranger, sous peine de subir lui-même de graves dommages, sans compter les mesures de représailles qui seraient prises à son encontre. Le trafic maritime peut être, de plus, une source de profits pour sa population, de telle sorte que, s'il y a intérêt à le réglementer parfois, il n'y a pas lieu cependant de l'entraver, mais, au contraire, de l'encourager; si bien que les intérêts de l'Etat riverain et ceux des autres Etats sont susceptibles de s'accorder et non de s'exclure. Le tout est de réaliser un équilibre satisfaisant. Si cet équilibre n'a pu être réalisé à La Haye, cela tient donc à d'autres motifs.

On a encore invoqué, pour expliquer l'échec de La Haye, le fait que la Conférence était surtout composée de juristes.

devoir est de concilier ces deux intérêts par un règlement raisonnable, c'est-à-dire de trouver le point d'équilibre. »

(14) Cf. Paroles de M. MILLER (délégué des Etats-Unis d'Amérique) prononcées à la 15^e séance de la 2^e Commission : S. D. N. *ibid.*, p. 146 :

« La liberté de la navigation est une nécessité pour l'Etat riverain et les besoins de l'Etat riverain sont, d'autre part, une nécessité pour la libre navigation. Séparer ces deux idées dans notre pensée, c'est créer une fiction. En effet, où naviguent les navires ? Est-ce en haute-mer ? Non, les navires partent du port de l'Etat riverain, traversent la haute mer et se rendent dans le port d'un autre Etat riverain. Toute autre navigation est sans objet. Si les nécessités de l'Etat riverain ne sont pas sauvegardées, les ports, rades et mouillages ne seront pas disponibles pour le commerce, et si on ne maintient pas la liberté de la navigation, les ports et mouillages de l'Etat riverain perdent entièrement ou en partie leur utilité. Si, par conséquent, on sépare ces deux intérêts, on revient au régime économique barbare du passé, lorsque l'on considérait que les relations commerciales devaient être un bénéfice pour une partie et un dommage pour l'autre ».

Au cours de la XI^e Assemblée de la Société des Nations, le délégué de l'Irlande, M. COSTELLO, a, en effet, l'occasion de déclarer : « Le travail de codification doit être fait non seulement par des experts juristes, mais également par des personnes qui puissent examiner, en vue d'arriver à un compromis, des questions juridiques et des considérations politiques. Le rôle du juriste est de définir les règles, s'il le peut, et dans ce cas de les formuler en principes. Mais, comme nous voyons qu'il y a des divergences de vues essentielles sur tous les points de droit international, les questions politiques prennent le dessus. Par conséquent, au lieu d'avoir une discussion purement théorique sur les règles de droit coutumier ou autre, il faut que les considérations politiques soient bien exprimées et des personnes autorisées à négocier dans un esprit de compromis si on veut aboutir. Les experts ne doivent pas prendre le dessus, mais être les serviteurs de l'idée politique » ¹⁵.

Il y a une grande part de vérité dans cette assertion, et l'on peut dire, à propos de la codification, que la diplomatie doit être mise au service du droit. Un certain nombre de questions relatives à la mer territoriale, et notamment la plus importante en pratique : celle de l'étendue de la mer territoriale, ne sont pas des questions juridiques, mais des problèmes politiques. Ces questions sont du ressort des diplomates, des conciliateurs, des médiateurs, et non des juristes ou des experts. L'absence de diplomates n'est pas cependant la seule raison de l'échec de La Haye.

On a fait valoir aussi l'insuffisance du temps accordé pour examiner les importantes questions soumises à la Conférence et déclaré, que chaque sujet à traiter aurait dû faire l'objet d'une Conférence. Il n'est certes pas facile d'aller vite, mais, s'il y a également quelque part de vérité dans cette remarque, à elle seule, elle est insuffisante encore pour expliquer l'échec de la Conférence.

La véritable cause de cet échec se trouve ailleurs. Elle réside dans « certaines mentalités » et dans le maintien « de faux dogmes, dont la présence au frontispice du droit international en paralyse l'essor et la codification » ¹⁶. Le principe

(15) Première Commission de la 8^e Assemblée, 9^e Séance.

(16) Cf. Notice introductive de Marcel Sibert au livre de M. G. Gustave

de la souveraineté est l'un de ces faux dogmes, du moins tel qu'il est encore entendu par beaucoup d'Etats; et l'on peut dire, avec beaucoup de vérité, que la question de la mer territoriale forme l'un des principaux îlots de résistance de ce principe.

C'est en se plaçant au point de vue de la souveraineté des Etats, qu'il est exact de noter avec M. GUERRERO ¹⁷ « que la question des eaux territoriales n'était pas assez mûre pour être codifiée ». Il faut laisser ici au temps le soin d'accomplir son œuvre, et à la solidarité internationale la possibilité de s'affirmer et de s'imposer davantage aux Etats intéressés. « La codification est condamnée à être sagement progressive. Nécessairement lente est sa marche... » ¹⁸.

On peut remarquer cependant qu'un résultat assez intéressant a pu être enregistré, en ce qui touche la classification et la dénomination des espaces maritimes. Aussi est-ce la première question que nous examinerons; elle nous permettra de délimiter le sujet de notre étude.

Nous étudierons ensuite les questions juridiques soulevées par l'étude de la mer territoriale. Elles ont trait à la condition juridique de cette zone de mer et à celle des navires étrangers qui y passent. De là un deuxième chapitre consacré au droit de l'Etat riverain sur la mer territoriale et un troisième, relatif au droit de passage inoffensif des navires étrangers dans cette mer.

Nous aborderons alors les questions de nature politique, qui divisent gravement les Etats et qui ont empêché la Conférence de codification d'aboutir en cette matière. Elles ont trait aux limites de la mer territoriale et à la création d'une zone d'eaux contiguës à cette mer et à la haute mer. De là un chapitre quatrième, relatif à l'étendue de la mer territoriale.

Nous concluons enfin, en cherchant à dégager les traits qui caractérisent l'ensemble des travaux de la Conférence de codification et en indiquant les facteurs, qui contribueront à faire progresser le droit de la mer territoriale.

Guerrero. Op. cit., p. VII. « Si la codification n'a pas donné ce qu'on en attendait, n'est-ce pas parce que dans trop de délégations on est resté prosterné devant l'idée que l'Etat est le seul juge compétent pour déterminer... où il poussera la limite des eaux territoriales et où il l'arrêtera ? »

(17) Op. cit., p. 86.

(18) Cf. Sibert, loc. cit., p. VI.

CHAPITRE PREMIER

La mer territoriale et la classification des espaces maritimes ¹.

C'est une des qualités de l'esprit français, que de vouloir introduire de la clarté et de la logique dans le langage, là où il n'y a que désordre et confusion. Aussi ne faut-il pas s'étonner qu'au seuil des délibérations de la seconde Commission, qui devait discuter la question des eaux territoriales, on trouve une proposition de la délégation française, destinée à fixer la terminologie employée pour désigner et distinguer les différents espaces de mer, qui vont de la terre vers le large.

Lors de la première séance de la 2^e Commission, M. GIDEL, délégué de la France, présenta, en effet, la proposition suivante :

« La délégation française..... se demande, s'il n'y aurait pas intérêt à donner, dès le début des travaux de la Commission, la plus grande attention à la terminologie, dont il sera fait usage au cours des débats.

« Il serait, en effet, souhaitable, avant de discuter les diverses bases proposées à titre indicatif, de bien définir le sens et la portée des expressions employées. Le choix de ces expressions et la détermination de leur signification, sans préjuger d'ailleurs des questions de fond, faciliterait grandement les discussions, en évitant que les mêmes mots ne soient utilisés pour répondre à des idées différentes, d'autant que certaines expressions qui désignent les eaux adjacentes au territoire des Etats n'ont pas toujours eu dans la doctrine et la pratique internationale ou interne, ni le même sens, ni le même champ d'application ».

Telles étaient les raisons qui motivaient la proposition française; voici quel en était le contenu :

(1) Cf. GIDEL, *Le droit international public de la Mer* t. I. Introduction, ch. II, pp. 44-62.

« Il semble bien que les bases de discussion soumises à la Commission permettent de distinguer quatre catégories d'eaux.

« A chacune d'entre elles, il conviendrait de réserver une dénomination propre et dont le contenu serait présent à l'esprit de tous les délégués au cours des discussions sur chaque question particulière.

« En partant de la terre pour aller vers le large, ces catégories sont les suivantes : eaux intérieures, eaux territoriales, eaux contiguës, haute mer..... »².

Cette proposition vint en discussion lors de la 3^e séance de la Commission et fut adoptée assez rapidement, après un changement d'expression pour désigner les eaux territoriales.

Elle avait d'ailleurs été soutenue avec beaucoup de talent et d'esprit d'à-propos par son auteur. Celui-ci remarquait justement que « les mots ne doivent être que les serviteurs de la pensée; il ne faut pas qu'ils la dominent, qu'ils la trahissent, ni qu'ils l'égarent; il faut donc prendre à leur sujet certaines précautions »³.

L'utilité de la proposition française n'était guère contestable. L'expression « eaux territoriales » est, en effet, employée tantôt dans un sens large, tantôt dans un sens étroit. Dans le premier cas, elle désigne toutes les zones de mer, qui se trouvent sous la dénomination de l'Etat riverain. Dans le second cas, elle ne désigne qu'une zone de mer, dont le statut se distingue à la fois de celui des eaux dites « intérieures » et des eaux dites « contiguës », qui séparent les eaux territoriales de la pleine mer. C'est ainsi que, suivant la remarque du professeur Schücking⁴ l'expression « eaux territoriales », au sens restreint de la proposition française, se trouvait déjà dans la XIII^e Convention de La Haye de 1907, concernant les droits et les devoirs des Etats neutres, dans le cas d'une guerre maritime. Ce qu'il fallait éviter, c'était de confondre les deux sens et de les employer alternativement dans une même convention ou au sein d'une même disposition. M. Gidel n'avait pas de peine à montrer combien cette confusion était courante et combien il importait d'y remédier, si l'on voulait éviter des difficultés d'interprétation.

(2) S. D. N. op. cit. Procès-verbaux de la 2^e Commission, p. 12.

(3) Ibid., p. 30.

(4) Ibid., p. 32.

Il était d'autant plus facile d'adopter la proposition française, que celle-ci n'engageait pas le fond des questions soulevées par l'existence des espaces dénommés. C'est pourquoi, le délégué de la Grande-Bretagne Sir Maurice GWYER, ne tardait pas à s'y rallier complètement « la délégation britannique accepte intégralement, disait-il, la proposition développée ce matin par M. GIDEL. C'est, à mon avis, une proposition nécessaire, pleine de logique et de bon sens. *Peu importe le nom que nous donnons aux diverses conceptions*, que nous sommes sur le point de discuter; mais il est absolument nécessaire, si nous voulons avancer, que nous appelions tous les mêmes choses par les mêmes noms.... » ⁵.

Sans doute quelques délégués avaient objecté, qu'ils n'étaient pas disposés à reconnaître l'existence de certaines zones, dont il était question dans la proposition française : c'était surtout de la reconnaissance des « eaux contiguës » qu'il s'agissait. Mais sir GWYER n'avait pas de peine à leur répondre, que ces eaux existaient bien en fait et qu'il était essentiel de reconnaître ce fait aux fins de la discussion. Il ne s'agissait donc pas, pouvait-on dire, d'une reconnaissance « de jure » mais simplement d'une reconnaissance « de facto ».

Le délégué cubain, M. de ARMENTEROS, proposa seulement de dire « mer territoriale » au lieu d'« eaux territoriales » ⁶. Cette modification fut adoptée. Elle avait sans doute l'inconvénient de rompre l'unité de la classification, qui reposait sur une base topographique. Mais elle avait, par contre, l'avantage d'empêcher toute confusion.

Nul doute, que dans les textes futurs la terminologie adoptée par la deuxième Commission ne soit appelée à être consacrée. Pour modeste qu'il fût, c'était cependant un résultat utile, qu'il importait de signaler. Nous emploierons donc, dans le courant de cette étude, l'expression de « mer territoriale » dans le sens restreint recommandé par la délégation française.

La classification proposée par cette délégation ayant été adoptée, il importe maintenant d'indiquer les espaces maritimes, qui rentrent dans la catégorie « mer territoriale » au sens étroit de ce mot.

Cette question présente une importance capitale pour la

(5) Ibid., p. 32.

(6) Ibid., p. 32.

délimitation de la mer territoriale. Ce n'est pas cependant sous cet angle, que nous l'envisagerons pour l'instant. On peut en effet considérer chaque espace en soi, indépendamment de la question de savoir si, dans un cas déterminé, on déroge ou non à un principe établi préalablement, pour fixer le point de départ de la mer territoriale. Cette manière de voir a été notamment adoptée par la deuxième Commission qui, à la Conférence de La Haye, a dû s'occuper des eaux territoriales. En ce qui concerne les baies, tout en reconnaissant que les problèmes soulevés par celles-ci intéressent la détermination de la ligne de base de la mer territoriale, la deuxième Commission n'en a pas moins procédé à l'étude des baies envisagées en elles-mêmes, avant de s'occuper de la détermination de cette ligne de base. Nous verrons plus bas pour quels motifs elle a été amenée à procéder de la sorte. Pour l'instant, nous entendons seulement préciser la condition juridique de certains espaces maritimes, qui est discutée, et voir dans quelles catégories de la classification proposée et adoptée il convient de les ranger. Ce sera l'objet des paragraphes suivants relatifs aux ports et havres, rades, baies, golfes et estuaires, détroits, îles et archipels.

L'intérêt pratique, qui s'attache à cette classification, permettra de mieux se rendre compte du champ d'application des concepts d'« eaux intérieures » et de « mer territoriale ». C'est pourquoi, nous l'abordons avant d'indiquer ce qu'il faut entendre par la condition juridique de la mer territoriale, afin qu'on puisse avoir présent à l'esprit de quels espaces maritimes il s'agit, quand on entreprend de déterminer cette condition juridique.

*

* *

§ I. — LES PORTS ET HAVRES ⁷.

Pour les Ports et Havres, il n'y a pas à proprement parler

(7) Au point de vue du Droit public maritime international le mot port doit être entendu dans son acception usuelle et de fait. Un port dans son sens ordinaire et limité (limited), habituel et commercial, — dit la juridiction britannique de 1^{re} instance dans l'affaire du navire Mōwe (9 novembre 1914) — « est un endroit où les navires abordent d'ordinaire dans le but d'y prendre

de difficultés : ils font partie du territoire de l'Etat et sont considérés comme des dépendances du domaine public⁸.

Les eaux des ports sont des eaux intérieures, au sens juridique de cette expression, c'est-à-dire des eaux qui relèvent de la souveraineté interne de l'Etat.

Vattel (Droit des Gens, livre I, chap. XXIII, parag. 290) a marqué fortement les droits de l'Etat riverain sur les ports et les havres :

« Les Ports et les Havres, dit-il, sont manifestement une dépendance et une partie même du pays et, par conséquent, ils appartiennent en propre à la nation. On peut leur appliquer quant aux effets du domaine et de l'empire tout ce qui se dit de la terre même ».

Telle est l'opinion la plus généralement admise⁹. C'est aussi celle que l'Institut de Droit International a formulée expressément en 1898 à La Haye, dans son « Projet de Règlement sur le régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers » (Voir R. G. D. I. P., tome V), dont les articles 1 et 2 sont ainsi conçus :

Art. 1. — « Les dispositions du présent Règlement sont applicables non seulement aux ports, mais encore aux anses et rades fermées ou foraines, aux baies et havres qui peuvent être assimilés à ces anses et rades ».

Art. 2. — « Les dits ports, havres, anses, rades et baies non seulement sont placés sous un droit de souveraineté des Etats dont ils bordent le territoire, mais encore font partie du territoire des Etats »¹⁰.

ou d'y décharger leur cargaison, de recevoir ou de débarquer leurs passagers. » Cette définition s'oppose à la notion de port fiscal.

Cf. Rudolf LAUN, Le régime international des ports. Cours de l'Acad. de La Haye, 1926-V. Tome XV, pp. 19-20.

GIDEL. Le Droit international public de la mer, 1932. T. II, pp. 19-20.

(8) Cf. C.C. Art. 538 « Les chemins routes et rues à la charge de l'Etat, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée sont considérées comme des dépendances du domaine public. » — Cf. Conseil d'Etat, 17 janvier 1923 Piccioli S. 1925-3-17 avec la note du doyen Hauriou.

(9) Cf. FAUCHILLE. Op. cit. tome I, 2^e Partie, pp. 388 et s. — GIDEL. Op. cit. tome II, p. 36. — Rudolf LAUN. Le Régime international des ports. Recueil des Cours de l'Académie de Droit International 1926, V, pp. 13 et s.

(10) Ce Projet de Règlement a été révisé par l'Institut de D. I. dans sa session de Stockholm en 1928. Les nouveaux articles 1 et 2 disposent :

Art. 1. — Les dispositions du présent Règlement sont applicables aux ports maritimes et aux mouillages compris dans les surfaces maritimes faisant partie de la mer territoriale.

Art. 2. — Les dits ports et mouillages sont placés, sous la souveraineté de l'Etat riverain. »

Cependant quelques auteurs sont d'une autre opinion. Certains, comme FÉRAUD-GIRAUD et BLUNTSCHLI, prétendent en effet que les ports font partie, non pas du territoire proprement dit, mais de la mer territoriale¹¹.

ENGELHARDT, de son côté, soutient une thèse particulière. Il les range dans une catégorie à part. L'Etat a sur eux des facultés de surveillance et de contrôle qu'il n'a pas sur la mer territoriale, par contre, il n'a pas une autorité aussi complète qu'à l'égard de son territoire.

Tandis que pour le territoire les étrangers relèvent de la loi et de la police locales, dans les ports de mer ce traitement comporte de notables exceptions; les consuls étrangers y ont certaines attributions de police et d'administration et y sont chargés du maintien de l'ordre intérieur à bord des navires de commerce¹².

Toutefois, les opinions dissidentes, qui viennent d'être signalées, sont isolées, et il y a lieu d'admettre ce qu'ANZILOTTI appelle « le caractère territorial des ports »¹³.

Par contre, on discute davantage sur la condition des *rades*, des *baies*, des *golfs*, des *estuaires des fleuves*, des *détroits*, *îles*, *groupes d'îles* ou *archipels* éloignés ou à proximité des côtes de l'Etat riverain.

Sans avoir, ici, la prétention de donner dans le détail la situation de chacun de ces espaces maritimes, ce qui serait sortir du cadre de cette étude, nous essayerons de déterminer si une tendance ne peut pas se dégager des travaux de la Conférence de la Codification. Comme pour la mer territoriale, la souveraineté de l'Etat riverain entre en conflit avec la liberté de la navigation; qui l'emportera ? Evidemment, des solutions tranchées ne sont pas toujours acceptables, et il faut avoir recours

(11) Cf. FÉRAUD-GIRAUD, Rapport à l'Institut de Droit International. Annuaire de l'Institut. t. XV, p. 20. — BLUNTSCHLI, Droit International codifié § 309.

(12) Cf. ENGELHARDT, Quelques considérations sur le régime des eaux maritimes dites territoriales. R. D. I. Lég. Comp., t. XXVI, pp. 209-213.

(13) Signalons ici que le Comité préparatoire de la Conférence de codification avait établi 2 bases de discussion — N^{os} 27 et 28 — sur la condition des navires étrangers dans les ports.

La 2^e Commission, dans sa X^e Séance est tombée d'accord pour ne pas traiter cette matière très complexe, qui sortait du cadre de la convention envisagée au sujet des eaux territoriales.

Elle a simplement émis le vœu que la Convention de Genève du 9 décembre 1923 sur les ports maritimes, soit « complétée par l'adoption de dispositions réglant l'étendue des pouvoirs judiciaires des Etats à l'égard des navires se trouvant dans leurs eaux intérieures ».

à des transactions. Mais, les transactions peuvent être réalisées de manière à nuire le moins possible à l'un des intérêts en présence. Or, on peut observer, semble-t-il, qu'en ce qui concerne les espaces maritimes, que nous allons chercher à situer dans la classification proposée, la liberté de la navigation, le souci de faire prévaloir l'intérêt général, le bien commun, ont fortement influencé les solutions de la Commission ou contribué à orienter ses travaux, quand elle s'est contentée de réserver certaines questions.

*

* *

§ II. — LES RADES.

Certains auteurs distinguent plusieurs sortes de rades : celles qui constituent un prolongement ou une dépendance du port, et celles qui forment, peut-on dire, un mouillage autonome¹⁴. Ils soumettent celles-ci à un régime différent. En réalité, cette distinction n'est pas reconnue par le droit positif international et la seule question, qui se pose en pratique, est celle de savoir si tel mouillage constitue une rade purement et simplement¹⁵. A cet égard, nous nous rangerons à l'opinion de M. GIDEL¹⁶ qui estime que l'on se trouve en présence d'une rade dès que, indépendamment de tout aménagement, les données ci-après se trouvent réunies :

1° Espaces maritimes où les navires disposent d'un certain abri contre les vents, les courants ou les lames;

2° Servant au chargement et au déchargement des marchandises (ou, éventuellement, des personnes) ou au mouillage des navires;

3° Ayant fait l'objet, à ce titre, de manifestations appropriées de volonté de la part des autorités de l'Etat à proximité duquel ces rades sont situées.

Une fois tranchée cette question, il y a accord pour reconnaître que les rades doivent être soumises à un régime uni-

(14) Cf. VALIN, éd. 1766, t. II, p. 575. — PICARD. *Traité des Eaux*, t. V. p. 286. — FAUCHILLE I, 2^e Partie, N° 5176, p. 395.

(15) Cf. Décision WALKURE. — Gidel, op. cit., p. 29.

(16) Op. cit., p. 25.

forme, mais où les difficultés surgissent, c'est quand on se demande quel doit être ce régime.

Deux thèses sont ici en présence :

1^o) La thèse de l'assimilation des rades aux ports et, par suite, de l'assimilation des rades aux eaux intérieures;

2^o) La thèse de l'assimilation des rades à la mer territoriale (même si les eaux de la rade s'étendent en dehors du tracé général de la mer territoriale).

L'Institut de Droit International, en 1898 et en 1928, a adopté la première thèse. M. GIDEL dans son beau traité sur le droit international public de la Mer (T. II, Liv. I, Chap. II, p. 22) énonce aussi le principe que : « toute » rade doit être soumise au statut juridique des « eaux intérieures ». Comme le remarque cet auteur, la terminologie juridique rapproche constamment le port et la rade, et il cite la Convention XIII de La Haye où l'on trouve presque toujours unis les mots « ports » et « rades », et où ces expressions sont opposées à celle : « d'eaux territoriales ». (Cpr. art. 12, 13, 25; art. 9 et 10).

La base de discussion N^o II, élaborée par le Comité préparatoire de la Conférence, consacrait également la thèse de l'assimilation des rades aux ports :

« Devant les rades, stipulait-elle, qui servent au « chargement et au déchargement des navires et qui, à cet effet, « ont fait l'objet d'une délimitation, les eaux territoriales sont « mesurées à partir de la limite extérieure de la rade. Il appartient à l'Etat riverain de faire connaître quelles rades « sont effectivement employées à cet usage et quelles sont leurs « limites servant de base à l'étendue des eaux territoriales ».

Il résultait de ce texte que les rades étaient considérées comme des eaux intérieures.

L'examen de cette base avait été renvoyé à une Sous-Commission comprenant à la fois des techniciens navals et des juristes. Et ce fut la thèse de l'assimilation des rades aux eaux territoriales qui fut consacrée.

Ce faisant, la Sous-Commission adoptait un amendement de la délégation britannique. Celle-ci avait d'abord proposé la suppression pure et simple de la base N^o II, puis l'avait remplacée par un autre amendement ainsi rédigé¹⁷ : « Les

(17) S. D. N. Procès-verbaux, p. 196.

« rades qui servent au chargement, déchargement et au
« mouillage des navires et qui, à cet effet, ont fait l'objet d'une
« délimitation, sont comprises dans les eaux territoriales de
« l'Etat riverain, bien qu'elles puissent, en partie, être situées
« en dehors de la zone générale des eaux territoriales. Il ap-
« partiendra à l'Etat riverain d'indiquer quelles rades sont
« effectivement employées à cet usage et quelles en sont les
« limites ».

Cette proposition restreignait la portée de la base N° II en ce sens, qu'elle ne considérait plus les eaux des rades comme intérieures et qu'elle admettait seulement que ces eaux devaient faire partie en totalité de la mer territoriale. Par contre, elle se montrait plus large à un autre point de vue; tandis que la base N° II visait seulement les rades « servant au chargement et au déchargement des navires » le texte de la délégation britannique y ajoutait les rades « servant au mouillage ».

La deuxième Sous-Commission adopta cet amendement, après avoir manifesté cependant une certaine résistance à l'addition des rades servant au mouillage dans la disposition issue de la base N° II¹⁸.

Quels motifs l'avaient ainsi poussée à assimiler les rades à la mer territoriale? Il semble bien que la Sous-Commission n'a pas voulu reporter trop loin la ligne de départ de la zone de mer territoriale — et surtout, si elle a jugé excessif de considérer les eaux en question comme eaux intérieures, c'est parce qu'elle a redouté que le passage inoffensif des navires de commerce puisse y être interdit.

Pour justifier sa solution, la Sous-Commission n'a pas craint de risquer une contradiction. Elle a, en effet, reconnu que l'Etat riverain était fondé à exercer sur la rade des droits de contrôle et de police spéciaux, c'est-à-dire plus énergiques que ceux exercés par l'Etat riverain sur la mer territoriale¹⁹. Or, pour les lui reconnaître, elle aurait dû alors ranger les rades dans les eaux intérieures, au risque de se déjuger; la Sous-Commission ne l'a pas osé, et l'on peut le regretter avec M. GIDEL²⁰.

(18) Cette addition a été admise par neuf voix contre cinq. Cf. GIDEL, op. cit., p. 32.

(19) Cf. S. D. N. Procès-Verbaux de la 2^e Commission. Rapport de la 2^e Sous-Commission, p. 219.

(20) Cf. GIDEL, op. cit. II. Liv. I, ch. II, pp. 33 et 34.

« En effet, il n'est pas excessif d'admettre que les rades doivent être sous-

*

* *

§ III. — LES BAIES ²¹, GOLFES ET ESTUAIRES ²².

L'article 4 du second projet de convention élaboré par M. SCHÜCKING disposait, en ce qui concerne les baies :

« Pour les baies qui sont environnées de terres d'un seul Etat, la mer territoriale suit les sinuosités de la côte, sauf qu'elle est mesurée à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie, dans la partie la plus rapprochée de l'ouverture vers la mer, où l'écart entre les deux côtes de la baie est de dix mille marins ²³ de largeur, à moins qu'un usage continu et séculaire n'ait consacré une largeur plus grande. Les eaux de ces baies sont assimilées à des eaux intérieures.

« Pour les baies qui sont environnées de terres de deux ou

traies à la condition juridique, qui est celle de la mer territoriale et que le droit dit « de passage inoffensif » doit pouvoir y être interdit. Cette mesure ne peut, sur presque aucun point des surfaces maritimes, entraîner de conséquences pratiques sérieusement dommageables à la navigation commerciale de bonne foi; car les rades sont, par leur nature même, à l'écart des routes de circulation utilisées par la navigation bona fide. Douées essentiellement du caractère de lieux de stationnement, les rades doivent pouvoir être astreintes à une police particulièrement stricte : l'intérêt des usagers l'exige autant que l'intérêt de l'Etat riverain. La liberté de passage inoffensif que suppose le régime juridique de la mer territoriale n'est pas compatible avec ces « droits » de contrôle et de police « spéciaux » dont le rapport de la deuxième sous-commission constate que la nécessité a été reconnue. Sans doute, le régime juridique de la mer territoriale admet la réglementation du passage inoffensif; mais sur les rades, lieux de stationnement, cette réglementation ne sera efficace qu'à la condition d'être stricte : si elle l'est, l'Etat riverain sera facilement accusé de porter atteinte au droit de passage innocent des navires étrangers. On est donc conduit à admettre pour les rades, la nécessité, pour des raisons pratiques, tirées notamment de l'intérêt des usagers, de les astreindre au régime juridique qui caractérise les eaux intérieures; en fait, d'ailleurs et par leur nature, les rades sont, comme on l'a déjà relevé, des eaux intérieures au même titre que les ports et qui comportent les mêmes utilités que les ports, soit qu'il s'agisse de chargement et de déchargement, soit qu'il s'agisse de mouillage. »

(21) Voir Bases de discussion N^{os} 7, 8, 9 (Annexe N^o VIII).

(22) On a tendance à assimiler les *golfs* et les baies. Les bases de discussion ne mentionnent pas les golfs. Tous les golfs ne sont pas en réalité des baies au sens où cette expression sera définie. Il importe de noter que certains golfs sont purement et simplement des zones de haute mer, tel le Golfe de Gascogne ou le Golfe du Bengale. Cf. Paroles de Sir M. GWYER S. D. N. Actes de la Conférence de Codification. Procès-verbal, p. III in fine. « C'est pourquoi ils restent logiquement en dehors d'une Convention sur la mer territoriale ». En ce sens Cf. DE BUSTAMANTE : La mer territoriale. Sirey 1930, p. 173-174, N^o 140.

Quant aux *estuaires* par lesquels se termine l'embouchure de certains fleuves, on les assimile aux baies. La deuxième Sous-commission a consacré cette assimilation : « Si le fleuve se jette dans la mer par un estuaire, les règles applicables aux baies s'appliquent à cet estuaire », *ibid*, p. 220.

(23) Le projet primitif comportait un écart de douze milles.

plusieurs Etats, la mer territoriale suit les sinuosités de la côte » ²⁴.

Il résulte de ce projet, qu'il y a deux catégories de baies, dont les eaux sont assimilées à des eaux intérieures :

1° Celles qui sont environnées de terres appartenant à un seul Etat et dont la largeur d'entrée est inférieure à dix milles marins.

2° Certaines baies qui sont encore environnées de terres appartenant à un seul Etat, mais quelle que soit leur largeur d'ouverture, ceci en raison de considérations spéciales. On les désigne habituellement sous le nom de « baies historiques ». »

a) *Les Baies ordinaires :*

En ce qui concerne les baies de la première catégorie, la seule difficulté qui pouvait se présenter avait trait à la largeur d'ouverture de la baie.

S'il faut en croire FAUCHILLE ²⁵, c'est dans un traité du 2 août 1839, signé entre la Grande-Bretagne et la France pour réglementer les droits de pêche de leurs nationaux respectifs, qu'il a été, *pour la première fois*, question de la détermination de la territorialité des baies (dans le droit conventionnel des Etats). L'article 9, al. 2, de ce traité ²⁶ stipulait en effet : « il est également entendu que le rayon de trois milles, fixant la limite générale du droit exclusif de pêche sur les côtes des deux pays, sera mesuré pour les baies, dont l'ouverture n'excèdera pas *dix milles*, à partir d'une ligne droite allant d'un cap à l'autre ».

Cette règle est également reproduite dans l'art. 2, alinéa 2, de la déclaration du 23 juin 1843, signée à Londres, sanctionnant le règlement du 24 mai 1843 sur les devoirs et obligations des pêcheurs dans les mers situées entre les côtes des deux pays ²⁷; dans le traité du 11 novembre 1867, art. 1^{er}, entre la France et l'Angleterre, concernant la pêche maritime, et dans un traité pour le règlement de la police de la pêche dans la Mer du Nord, du 6 mai 1882, entre l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne et les

(24) Cf. S. D. N. Comité d'experts, p. 72.

(25) Op. cit. T. 1^{er}, 2^e partie, p. 375.

(26) Cf. Recueil des Traités. J. BASDEVANT, t. III, p. 271.

(27) Cf. ibid, p. 273.

Pays-Bas; enfin dans une Convention relative à la pêche, du 24 juin 1901, entre le Danemark et la Grande-Bretagne.

La Cour permanente d'arbitrage de La Haye, dans sa sentence arbitrale du 7 septembre 1910, rendue au sujet de l'affaire des Pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique, entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, déclara que les baies territoriales s'étendent aussi loin qu'elles conservent la configuration et les caractéristiques d'une baie. Elle a refusé de reconnaître comme un principe rigoureux de droit international s'imposant aux Etats, la règle de la territorialité des baies dont l'ouverture n'excède pas six milles (double de la distance de la mer territoriale) et a recommandé aux parties en litige d'admettre comme principe, sauf en ce qui concerne certaines baies qu'elle énumère et pour lesquelles elle adopte de plus longues distances, de ne regarder comme territoriales que les baies dont l'entrée ne dépasse pas *dix milles* ²⁸.

Ces précédents en faveur des 10 milles n'ont évidemment qu'une portée très relative; ils ne s'appliquent qu'au régime de la pêche, et seulement dans les rapports des parties contractantes ou en litige. On peut donc dire, avec le Dr DRAGO ²⁹, l'un des arbitres dissidents dans l'affaire précédente, qu'il n'y a pas de règle « générale » ni de principe en ce qui concerne la détermination des baies territoriales. Il y a seulement une tendance ³⁰.

Le Comité d'experts proposait, on l'a vu plus haut, de consacrer cette tendance dans le droit positif. Mais il apparaît dans les réponses des gouvernements aux questions qui leur avaient été adressées au sujet des baies, que l'accord était loin d'être réalisé.

L'Allemagne, la Belgique et la Grande-Bretagne avec ses Dominions, préconisaient la distance de six milles, c'est-à-dire le double de la distance de la mer territoriale reconnue par ces pays.

Conformément aux traités précédemment cités le Dane-

(28) Cf. BASDEVANT. L'affaire des pêcheries des Côtes Septentrionales de l'Atlantique entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. R. G. D. I. P., t. XIX, pp. 556-559.

(29) Cf. R. G. D. I. P., XIX, pp. 478-488.

(30) En 1895, l'International Law Association fixe la largeur à 10 milles marins. — Dans ses Résolutions de 1894, art. 3, l'Institut de Droit International fixe cette largeur à 12 milles. — Dans ses Résolutions de 1928, art. 3, l'Institut de Droit International la fixe à 10 milles.

mark, la France, le Japon et les Pays-Bas proposèrent dix milles. La Suède pensait que ce chiffre était encore trop faible, la Lettonie et la Pologne suggéraient douze milles, l'Italie en réclamait vingt. Et le Portugal estimait que toutes les baies, dont la largeur, dans la ligne de leurs extrémités les plus avancées, est inférieure à au moins trois fois celle fixée pour l'étendue des eaux territoriales (douze milles), devaient être considérées comme faisant partie du territoire de l'Etat auquel appartiennent les rives de la baie.

La deuxième Commission de la Conférence ne s'occupa pas directement de la fixation de la largeur maxima des baies ordinaires classées dans les eaux intérieures. Cette question ne fut débattue que dans la deuxième Sous-Commission composée à la fois de techniciens et de juristes.

Il résulte du rapport de cette Sous-Commission, qu'il fut admis que la ligne de base fournie par les sinuosités de la côte ne devait pas être maintenue indistinctement et qu'une échancrure, n'ayant pas une très grande largeur à son entrée, devait être considérée comme faisant partie des eaux intérieures³¹. Le principe de la territorialité de certaines baies distinctes des baies dites historiques était donc accepté sans difficulté. Les systèmes qui s'affrontèrent, en ce qui concerne la largeur maxima, mirent surtout en présence les partisans des 10 milles et ceux des 6 milles. Ces derniers craignaient, que l'adoption d'une plus grande largeur ne compromît les principes adoptés en ce qui concerne la détermination du point de départ de la mer territoriale, tant qu'on n'aurait pas fixé les conditions qu'une échancrure doit remplir pour présenter le caractère de baie.

Finalement, la majorité des délégations tomba d'accord sur une largeur de *dix milles*, pourvu qu'on adoptât en même temps un système permettant de dénier le caractère de baies aux échancrures de peu de profondeur.

Deux systèmes furent à cet effet proposés, celui de la délégation des Etats-Unis d'Amérique³² et celui de la délégation française³³. Mais la Sous-Commission ne se prononça pas sur

(31) Cf. Rapport de la 2^e Sous-Commission S. D. N. Actes de la Conférence. Procès-Verbaux, p. 218.

(32) Cf. S. D. N. Actes de la Conférence. Procès-verbal de la 2^e Commission. p. 218.

(33) Ibid, p. 219. — Les propositions française et américaine sont reproduites dans l'Annexe n° 9.

ces systèmes. Elle réserva la possibilité d'en examiner d'autres ou de les modifier.

La question dite de la territorialité des baies ordinaires n'a donc pas été résolue et, en pratique, pour être résolue d'une manière acceptable, il faudra que les Etats riverains mettent les marins à même de savoir comment ils doivent considérer les différentes échancrures de la côte.

b) *Les baies historiques :*

La seconde catégorie de baies dont les eaux sont assimilées à des eaux intérieures comprend ce que l'on appelle les « baies historiques »³⁴.

L'origine des baies historiques peut être recherchée dans la théorie anglaise des caps³⁵.

Ces baies sont considérées, quelle que soit leur largeur, comme faisant partie du territoire de l'Etat riverain et comme relevant de son autorité exclusive.

La question des baies historiques fut débattue lors de la onzième séance de la Commission. Certains³⁶ n'auraient pas voulu examiner cette question sans prendre, au préalable, parti sur l'étendue de la mer territoriale et sur la détermination des lignes de base; mais le Président de la Commission

(34) On peut citer comme « baies historiques », parmi celles qui sont entourées de terres appartenant à un seul Etat :

1° la baie de Conception (15 milles) à Terre-Neuve et les baies des Chaleurs et de Miramichi au Canada, qui appartiennent à la Grande-Bretagne; 2° les baies de Delaware (18 milles) et de Chesapeake (12 milles) aux Etats-Unis;

3° la baie de Cancale qui appartient à la France.

Le golfe de Fonseca (19 milles), qui baigne à la fois le Honduras, le Salvador et le Nicaragua, est également compris dans la catégorie des « baies historiques ».

(35) FAUCHILLE, t. I, 2^e partie, N^{os} 516 et s., pp. 376 et s. — RAESTAD. « La Mer territoriale », Pedone 1913, p. 84.

La Grande-Bretagne considérait qu'elle était souveraine de toutes les portions de mer le long de sa côte, coupées par des lignes imaginaires, tirées de cap à cap (from headland to headland), quelle que fut la distance des caps. Les portions de mer ainsi déclarées territoriales étaient désignées sous le nom de « King's Chambers » (Chambres du roi). La notion des « Kings Chambers » date des Stuarts. Afin d'empêcher les Hollandais et les Espagnols, alors en guerre, de continuer à se battre près des côtes anglaises, Jacques I^{er} revendiqua, par une proclamation du 1^{er} mars 1604, les droits de propriété et de juridiction exclusives de l'Angleterre sur toutes les eaux adjacentes, situées à l'intérieur d'une ligne allant de cap à cap. La proclamation statue que les navires étrangers rencontrés dans les « King's Chambers » seront censés sous la protection royale, car, y lit-on, les captures faites aux abords d'un port portent un aussi grand préjudice au commerce maritime que si elles étaient effectuées dans le port même. Ainsi ces « Chambres » étaient assimilées aux ports, bien que leurs eaux s'étendent parfois à une distance de plusieurs lieues de la terre.

(36) M. SJÖBORG, délégué de la Suède; le Vicomte MUSHAKOJI, délégué du Japon; M. GIANNINI, délégué de l'Italie; l'Amiral KEYSERLING, délégué de la Lettonie.

et le délégué de la Grande-Bretagne, Sir Maurice Gwyer, de même que le délégué de la Grèce, M. Spiropoulos, estimèrent qu'il s'agissait d'une question indépendante, susceptible d'être examinée à part. Sir Maurice Gwyer justifia ainsi cette manière de voir : « l'existence d'une baie historique dont les eaux, si je comprends bien le droit international, font partie des eaux intérieures de l'Etat et non pas de ses eaux territoriales, ne dépend pas et ne peut dépendre de la largeur de la mer territoriale, ni, je crois, de la définition ordinaire de la baie³⁷ ». Quant à M. Spiropoulos, il déclara : « La base N° 8 touche à une question de principe. C'est la question de savoir si l'on veut reconnaître l'existence des baies historiques. Elle n'a pas de lien avec celle de la largeur de l'ouverture de la baie »³⁸.

Quelles raisons justifient la reconnaissance de cette catégorie spéciale en droit international ?

La base N° 8³⁹ fondait l'autorité de l'Etat riverain relativement aux baies sur « l'usage ». Mais les délégations japonaise et britannique, dont la délégation allemande devait partager l'opinion par la suite⁴⁰, trouvèrent que la seule prétention de l'Etat fondée sur cet usage était insuffisante⁴¹. La délégation britannique proposait de prendre toujours en considération la configuration de la baie, c'est-à-dire la forme de la zone d'eau qu'elle contient; ainsi que la proportion dans laquelle elle est enfermée dans les terres, compte tenu tout spécialement de la mesure dans laquelle elle pénètre dans les terres⁴². Le délégué de la Grèce, M. SPIROPOULOS, se déclara

(37) Cf. S. D. N. Actes de la Conférence. Procès-verbaux de la 2^e Commission, p. 104.

(38) Ibid., p. 105.

(39) Base N° 8. « L'étendue des eaux territoriales sera mesurée à partir d'une ligne droite tirée en travers de l'ouverture de la baie, quelle que soit la largeur de celle-ci, si, d'après l'usage, cette baie relève de la seule autorité de l'Etat riverain; la preuve de cet usage incombe à cet Etat. »

(40) Paroles du Vicomte MUSHAKOJI (Japon) « A notre avis la seule prétention de l'Etat intéressé, qui semble être l'unique condition d'après le texte actuel et qui ressort des mots « d'après l'usage » ne suffit pas. C'est pourquoi la délégation japonaise a proposé d'insérer ces mots « consacré par le temps et reconnu universellement » ». Ibid., p. 103.

Paroles de Sir Maurice GWYER (Grande-Bretagne) « la délégation britannique admet, comme la délégation japonaise, qu'il faut quelque chose de plus que le simple usage, par exemple quelques actes précis d'autorité exercée sur cette étendue d'eau ». Ibid., p. 104.

(41) Ibid., p. 111.

(42) « La raison pour laquelle la délégation britannique propose d'ajouter une disposition ainsi conçue est d'expliquer qu'une baie historique doit être une baie au sens exact du mot, et non pas seulement une étendue d'eau s'ouvrant vers la mer et ne présentant aucune des caractéristiques habituelles de ce que l'on entend habituellement par une baie... La délégation britannique

d'accord sur ces points avec la délégation britannique ⁴³.

A côté de cette première thèse, qui reconnaît l'existence des baies historiques, mais en limite la portée, le délégué du Portugal, M. de Magalhães, émit la prétention d'élargir cette portée. Il ne suffisait pas, d'après lui, de se référer à l'usage, mais on devait tenir compte d'autres éléments en proposant d'ajouter à la base de discussion N° 8 ces mots : «ou si l'on reconnaît la nécessité absolue, pour l'Etat en cause, de garantir sa neutralité et d'assurer les services de navigation et de police maritime ». Le délégué portugais justifiait ainsi cette adjonction : « En général, déclarait-il ⁴⁴, les usages doivent être respectés, mais il peut se faire qu'il y ait des usages injustifiés. D'autre part, si certains Etats ont des besoins essentiels, j'estime que ces besoins sont aussi respectables et même davantage que les usages mêmes. Des besoins sont imposés par les conditions sociales modernes. Or, si l'on respecte des usages séculaires et immémoriaux, lesquels résultent des besoins imposés aux Etats dans les temps reculés, pourquoi ne respecterait-on pas les besoins que la vie moderne, avec tous ses perfectionnements et ses exigences, impose aux Etats ? Pour ma part, je ne le comprends pas ». L'auteur de cette déclaration rattachait son opinion à celle exprimée par le Dr DRAGO dans l'exposé des motifs de son dissentiment à l'égard de la sentence de la Cour permanente de La Haye de 1910, relative à l'affaire des pêcheries des Côtes Septentrionales de l'Atlantique ⁴⁵.

est d'avis qu'il doit y avoir une configuration particulière impliquant un chenal, une indenture de la terre et une entrée bien définie de cette étendue d'eau. C'est ce qui devrait être établi en premier lieu ». Ibid., p. 104.

(43) Ibid., p. 105.

(44) Ibid., p. 106.

(45) Développant et précisant les idées déjà exposées par Edmond Randalph dans l'affaire du Grange, baie de Delaware 1793, Drago déclarait :

« Ainsi il peut être sûrement affirmé qu'une certaine catégorie de baies qui peuvent être exactement appelées « les baies historiques », telles que les baies de Chesapeake et Delaware dans l'Amérique du Nord et le grand estuaire du Rio de la Plata dans l'Amérique du Sud, forment une classe distincte et à part, et appartiennent, sans aucun doute, au pays riverain, — quelles que soient la profondeur de pénétration et la largeur de leur ouverture, — quand ce pays a affirmé sa souveraineté sur elles, et que les circonstances particulières, telles que la configuration géographique, l'usage immémorial et par dessus tout les nécessités de la défense, justifient une telle prétention ». R. G. D. I. P., t. XIX, p. 452.

— Cf. le projet présenté par le capitaine Storny à la Conférence de Buenos-Ayres de l'International Law Association en 1922. Art. 7 : « L'Etat pourra comprendre dans les limites de sa mer territoriale les estuaires, golfes, baies ou parties de la mer adjacente, où un usage continu et séculaire aura consacré sa juridiction, ou qui, dans le cas où ces précédents n'existeraient pas, seraient d'une nécessité inéluctable, selon le concept de l'article 2 » c'est-à-dire à l'effet de garantir la défense, la neutralité et d'assurer les services de navigation et de la police maritime côtière en leurs diverses manifestations.

La thèse portugaise fut vivement combattue par le délégué de la Grèce, M. Spiropoulos : « Ce serait, dit-il, aller trop loin que de reconnaître l'autorité d'un Etat sur une baie, simplement parce que la défense nationale de cet Etat l'exigerait. En effet, les nécessités militaires changent constamment, en sorte qu'une baie qui serait considérée comme relevant exclusivement de l'autorité d'un Etat donné, à un certain moment, n'aurait plus le même caractère à un autre moment » ⁴⁶.

Une troisième thèse fut enfin soutenue par les délégations américaine, suédoise et norvégienne. Elle visait, sous le couvert d'une critique de forme, à élargir considérablement le domaine des eaux intérieures et partant, à accroître les zones de mer devant être assimilées à des eaux intérieures.

M. MILLER, délégué des Etats-Unis d'Amérique, déclarait que les deux mots « baies historiques » étaient inexacts. Il s'agissait pour lui, non pas de baies au sens technique de cette expression mais d'eaux, quel que soit le nom par lequel elles ont été désignées. D'autre part, il ne s'agissait pas d'histoire, mais d'une question de juridiction nationale de l'Etat côtier. Aussi proposait-il que « les eaux désignées par le nom de baie, bras de mer, détroit, ou toute autre appellation, qui ont été sous la juridiction de l'Etat riverain comme faisant partie de ses eaux intérieures soient « considérées comme continuant à en faire partie » ⁴⁷. On comprend qu'en présence de cette proposition, le délégué italien, M. GIANNINI, dont le parler a toujours été assez franc au sein de la Commission, ait pu dire : « Notre distingué collègue a dit qu'il n'avait pas la préoccupation de l'histoire; je l'envie quelquefois, lui il laisse tout, mais, tout de suite, il le reprend des deux mains » ⁴⁸.

Si le gouvernement suédois, d'après son délégué, M. SJÖBORG, partageait « dans les grandes lignes » les idées exprimées par le délégué des Etats-Unis, et s'il répudiait la thèse des baies historiques, c'était pour des considérations moins verbales mais plus juridiques : le délégué suédois ne pouvait adhérer à cette thèse en l'absence d'une règle quelconque de droit international, restreignant à dix ou six milles, ou à toute mesure, la largeur des baies devant être considérées comme des eaux

(46) Ibid., p. 108.

(47) Ibid., p. 107.

(48) Ibid., p. 112.

intérieures. Contestant l'existence d'une largeur maxima, la théorie des baies historiques perdait sa raison d'être. Après avoir prononcé cette répudiation, le délégué suédois, comme le délégué américain, mais sous une autre forme, élargissait toutefois les zones d'eaux dont la territorialité devait être reconnue. Il estimait, en effet, que les gouvernements respectifs ont le droit de décider, chacun en ce qui le concerne, quelles sont les baies auxquelles il convient d'attribuer le caractère d'eaux intérieures. Mais après avoir reconnu ce principe, il le restreignait par cette observation : « Bien entendu, cette détermination ne saurait se faire d'une façon arbitraire »⁴⁹. Les circonstances dont les Etats devaient s'inspirer étaient : les besoins de l'Etat ou de la population intéressée, et la configuration spéciale des côtes et du sol recouvert par les eaux côtières. Elles étaient donc assez compréhensives et très variables.

M. RAESTAD, délégué norvégien, dans un langage très modéré, essaya de soutenir la proposition suédoise en se plaçant à un point de vue pratique. Pour lui le système suédo-norvégien avait le mérite de la simplicité et ne bouleversait pas le statu quo.

La discussion en Commission n'aboutit pas à une solution définitive, car le renvoi à la Sous-Commission juridique, invitée à prendre l'avis des experts si elle le jugeait bon, fut voté.

Une tendance a cependant dominé, semble-t-il : c'est la nécessité d'élaborer une règle de droit international destinée à limiter l'arbitraire des Etats en la matière, ainsi qu'il ressort des observations de Sir Maurice GWYER, qui a excellemment dégagé la philosophie de la discussion relative aux baies historiques⁵⁰.

(49) Ibid., p. 109.

(50) ...« il est évident, dit-il, que tout Etat qui prétend avoir le droit d'exercer son autorité sur une baie historique, un détroit historique, un estuaire historique ou un fjord historique — ou quelque autre nom que vous préféreriez pour le désigner — prétend exercer son autorité sur une partie de la haute mer, et cela, à mon avis, est une prétention qui doit être fixée par quelques règles de droit international, reconnues par tous. S'il en était autrement, on revient à l'ancien état de choses dans lequel chaque Etat revendique le droit d'annexer une partie quelconque de la haute mer à une partie de son territoire. Mon propre pays a agi ainsi dans les siècles passés quand il a affirmé que ce qu'on appelait « the King's chambers » faisait partie des eaux métropolitaines du Royaume-Uni. Cette prétention a été abandonnée il y a de nombreux siècles... A l'heure actuelle il y a des Etats qui, pour une raison ou pour une autre, affirment que certaines eaux qui, d'après les règles du droit international devraient faire partie de la haute mer, font néanmoins

C'est pourquoi, si cette discussion n'a pas abouti en fait à des résolutions positives, elle n'aura pourtant pas été vaine, — quoi qu'en ait pu dire M. GIANNINI⁵¹, qui a sans cesse réclamé l'ajournement de la question, — car ainsi quelque clarté a pu être projetée sur l'orientation et la préparation de la réglementation.

Cette réglementation devra mentionner l'obligation pour l'Etat, qui revendique l'existence d'une baie historique, ou assimilée à une telle institution, de faire la preuve de sa prétention. Cette obligation résulte du caractère exceptionnel de ces baies. D'autre part, il importe d'établir la liste des baies, dites historiques, d'un commun accord entre Etats. Un organisme de coopération internationale, à cet égard, rendrait les plus grands services et on pourrait lui confier le soin d'instruire les demandes des Etats qui prétendraient revendiquer par la suite des baies historiques, ou assimilables à de telles baies⁵². La création d'un semblable organisme éviterait bien des froissements et préviendrait bien des conflits, aussi nous paraît-il très désirable.

A l'heure actuelle, on peut donc légitimement penser que, si une convention sur le régime des baies est hautement souhaitable, elle n'est pas cependant encore réalisable.

Pour conclure sur la question des baies, nous dirons qu'il y a des baies, dont les eaux sont en totalité ou en partie des eaux intérieures et d'autres, dont les eaux comprennent une zone de mer territoriale et une zone de pleine mer.

*

* *

§ IV. — LES DÉTROITS⁵³.

Certains détroits sont soumis à un régime spécial : tels,

partie de leurs eaux intérieures. Cette prétention est un fait et, dans bien des cas, tous les autres Etats le reconnaissent... Par conséquent si le droit de présenter de telles revendications doit être limité, *comme nous sommes tous d'accord pour le reconnaître*, il faut qu'il y ait des règles régissant cette matière. » Ibid., pp. 111, 112.

(51) « Je me demande ce qui se dégage de notre discussion. A mon avis, c'est une omelette... pas même nature. Il y a dans cette omelette tellement de parfums différents que je ne sais comment on pourra la manger. » Ibid., p. 112.

(52) Voir en ce sens la proposition du délégué britannique. Ibid., p. 104-105. A cette proposition se sont ralliés : le délégué grec, M. Spiropoulos, celui de l'Inde, Sir Ewart Greaves et le délégué du Portugal, M. de Magalhães. On trouve dans cette proposition un lien de parenté avec la création d'un Office des eaux, suggérée par le Dr Schücking.

(53) Voir Bases de discussion N^{os} 15, 16, 17. Annexe N^o VIII.

par exemple, le détroit du Bosphore et celui des Dardanelles. Quel doit être le statut des détroits en l'absence de texte ? Il importe de distinguer ceux qui font communiquer la haute mer et une mer intérieure, et ceux qui font communiquer deux mers libres ou deux portions de la haute mer.

I. Dans le premier cas :

a) Si les deux rives du détroit, ainsi que les rives entourant la mer intérieure, appartiennent au même Etat, on distinguait suivant la largeur du détroit vers la haute mer⁵⁴. Les eaux d'un détroit peu large, que l'Etat riverain peut avoir tout entier en son pouvoir, étaient regardées comme des eaux intérieures, tandis que celles d'un détroit, assez large pour ne pas être entièrement soumis à la domination de l'Etat qui le longe, étaient considérées en totalité ou en partie comme eaux territoriales, suivant la largeur du détroit. Mais on était loin de s'entendre sur la détermination de la largeur, car il n'y avait pas de règle de droit international fixant cette largeur⁵⁵.

b) Si les deux rives du détroit appartiennent à des Etats différents, voici quelle était l'opinion dominante⁵⁶ :

1° Pour un détroit de faible largeur, on admettait que chaque riverain avait la souveraineté jusqu'à la ligne médiane;

2° Pour un détroit assez large, la partie échappant à la domination des riverains était considérée comme une mer libre.

— La Base de discussion N° 17 portait que « Si un détroit sert seulement d'accès à une mer intérieure, les règles applicables aux baies le sont à ce détroit et à cette mer ».

La deuxième Sous-Commission s'est rangée à cet avis⁵⁷, sans élaborer toutefois de règle particulière. Pour ces détroits, les règles concernant les baies, et, le cas échéant, les îles, demeurent applicables.

II. Le cas le plus intéressant est celui où le détroit fait communiquer deux mers libres ou deux portions de haute mer⁵⁸. Logiquement, les eaux d'un tel détroit devraient faire partie de la haute mer elle-même, car c'est celle-ci qui se continue,

(54) Cf. FAUCHILLE I, 2^e partie, p. 247 et s.

(55) Cf. Résolutions de l'Institut de Droit International de 1894 et 1928 (Annexes N°s 2 et 3).

(56) Cf. FAUCHILLE I, 2^e partie, p. 247 et s.

(57) Cf. S. D. N. Actes de la Conf. de Cod. P. V. de la 2^e Commission, p. 220.

(58) Une mer qui n'est pas grand'ouverte, mais dont les rives n'appartiennent pas à un même Etat, est considérée comme mer libre.

peut-on dire, à travers le détroit. Cependant, telle n'est pas la solution admise dans tous les cas.

D'après Fauchille, l'opinion la plus répandue était la suivante ⁵⁹ :

Que ses rives appartiennent à un seul ou à plusieurs Etats, le détroit n'est la propriété exclusive d'aucun de ces Etats dans la zone de mer que sa largeur fait échapper à leur domination, mais il fait, au contraire, partie de leur territoire en tant qu'il se trouve sous leur puissance.

— Le Comité préparatoire de la Conférence de Codification proposa les bases suivantes :

Base N° 15. — Lorsqu'un seul Etat est riverain d'un détroit et que la largeur de celui-ci, à ses entrées, n'excède pas le double de l'étendue des eaux territoriales, toutes les eaux du détroit constituent des eaux territoriales de l'Etat riverain.

Base N° 16. — Lorsque deux Etats sont riverains d'un détroit, dont la largeur n'excède pas le double de l'étendue des eaux territoriales, les eaux territoriales de chaque Etat riverain s'étendent, en principe, jusqu'à la ligne médiane; si la largeur du détroit est plus grande, l'étendue des eaux territoriales de chaque Etat riverain est fixée conformément au droit commun.

Sur ces données, la deuxième Sous-Commission a élaboré le projet d'article suivant, en ce qui concerne cette hypothèse ⁶⁰ :

« Dans les détroits qui servent de passage entre deux parties de la haute mer, la mer territoriale sera déterminée de la même manière que devant les autres parties, même quand un seul Etat est riverain ». Tel est le principe posé. Il en résulte que les eaux d'un détroit faisant communiquer deux portions de la haute mer ne sont jamais eaux intérieures, même si les deux bandes de mer territoriale se touchent et si les deux rives appartiennent ⁶¹ au même Etat. En particulier, l'assimilation, quelquefois proposée entre le régime des baies et celui des détroits, est rejetée.

Si les eaux du détroit ne peuvent donc jamais être des eaux intérieures, elles peuvent être, cependant, des eaux terri-

(59) Voir FAUCHILLE, op. cit. T. I, 2^e partie, pp. 250 et s.

(60) Cf. S. D. N. Actes de la Conf. P. V. de la 2^e Commission, p. 220.

(61) Cf. rapport de la 2^e S-Commission S. D. N. Actes de la Conférence. P. V, p. 208.

toriales; l'alinéa second du projet d'article précise, en effet, à quelles conditions il en est ainsi : « Lorsque la largeur dépasse l'étendue de deux zones de mer territoriale, les eaux comprises entre ces deux zones forment des parties de la haute mer ».

Pour que les eaux d'un détroit soient considérées comme territoriales, il faut donc que la largeur du détroit ne soit pas trop grande, ce qui est une solution favorable à la navigation.

Le comité d'experts avait proposé dix milles comme largeur, le projet de l'Institut de Droit International de 1894, douze milles, celui de l'International Law Association, six milles (art. 14 et 15, voir Annexe N° IV).

Dans leurs réponses au questionnaire de la Société des Nations, les gouvernements étaient loin d'être d'accord sur la largeur requise. L'Allemagne, la Grande-Bretagne et ses Dominions, les Pays-Bas, demandaient six milles seulement. L'Estonie, le Japon et la Lettonie, dix milles, l'Italie et la Roumanie, douze. La solution proposée fait dépendre sa largeur de l'étendue de la mer territoriale. Elle montre l'intérêt qu'il y a à déterminer cette étendue.

Mais, telle qu'elle est, la solution fait disparaître, peut-on dire, le principe de la distinction entre les détroits larges et les détroits peu larges, pour revenir à l'application du droit commun favorable à la navigation. Elle tient compte, en fait, de cette distinction, en ce qui concerne la condition juridique du chenal de haute mer qui peut exister entre les deux zones de mer territoriale baignant chaque rive du détroit.

« Au cas, est-il dit à la fin du second alinéa proposé, où cette distinction aurait pour résultat de laisser une zone de mer, dont la largeur ne dépasse pas deux milles, enclavée dans la mer territoriale, cette zone pourra être assimilée à la mer territoriale ».

On vise le cas où la largeur du détroit est, à certains endroits, supérieure, à d'autres endroits, égale ou inférieure à l'étendue totale des deux bandes de mer territoriale. Si la zone de mer enclavée a une assez grande superficie, elle aura le caractère de haute mer, et le principe de la liberté de la navigation s'y appliquera sans entraves. Mais si « l'enclave maritime » ne dépasse pas deux milles de largeur, on l'assimilera à la mer territoriale qui sera accrue d'autant; c'est une compensation assez justifiée, accordée à l'Etat riverain.

Ainsi, les détroits servant de passage entre deux mers libres, ou deux parties de haute mer, ne sont jamais considérés comme eaux intérieures; ils peuvent être, en totalité ou en partie, soumis à la condition de la mer territoriale et il n'y a pas à distinguer, quant à cette condition, du moins, suivant que les deux rives du détroit appartiennent ou n'appartiennent pas à un seul Etat riverain. On peut dire que la tendance est à la simplification et à l'unification, par le retour au droit commun, en matière de délimitation d'eaux territoriales.

Il en résulte, qu'ici encore, les intérêts de la navigation l'ont emporté sur les intérêts de l'Etat riverain.

*

* *

§ V. — LES ILES ET ARCHIPELS ⁶².

Il n'y a pas accord sur la définition juridique de l'île; cependant, cette définition présente un grand intérêt pratique. Si l'on admet qu'une île peut avoir une mer territoriale, il importe de savoir, si le souverain de toute île peut bénéficier de cette règle. D'autre part, la présence d'une île ou d'un groupe d'îles, est susceptible d'affecter le point de départ de la mer territoriale et, même, d'après certaines législations, comme nous le verrons, d'influencer la condition juridique de la zone de mer (détroit, au sens large) comprise entre le continent et l'île. Ainsi la définition juridique de l'île est très importante au point de vue de la liberté de navigation et de la souveraineté de l'Etat. Il y a, de plus, la question des « îles artificielles ». Faut-il les assimiler aux « îles naturelles », en ce qui concerne la mer territoriale ?

a) *Iles naturelles.*

D'après Fauchille ⁶³, on ne saurait traiter comme un véritable continent devant avoir une mer territoriale, qu'une île qui n'est « jamais » recouverte par les eaux. Mais, dans le rapport Schücking, il s'agit d'îles « non constamment sub-

(62) Voir Bases de discussion N° 12, 13 et 14 (Annexe N° VIII).

(63) Op. cit. T. I, 2^e partie, p. 202.

mergées ». Les réponses des gouvernements au questionnaire de la Société des Nations laissent apparaître des conceptions divergentes : l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Australie, la Grande-Bretagne, l'Inde et la Nouvelle-Zélande, estiment que l'île, pour être telle, doit émerger « constamment » à marée « haute » ; mais le Danemark, l'Estonie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, la Roumanie et la Suède, pensent que l'émersion à marée « basse » suffit.

D'autre part, on constate une même opposition de tendances, en ce qui concerne les îlots, rochers, récifs, bancs de sable ; certains Etats les assimilent aux îles, il en est ainsi, par exemple, pour le Danemark, le Japon, la Norvège et la Suède, tandis que d'autres ne les prennent pas en considération.

L'accord est donc loin d'exister, mais une transaction est apparue possible et a été proposée par le Comité préparatoire⁶⁴. Elle consiste à dire que, pour qu'une île ait une mer territoriale, il faut qu'elle se trouve d'une manière « permanente » au-dessus de la marée « haute » ; tandis que, pour fixer la ligne servant de base à l'étendue des eaux territoriales d'une autre île ou d'un continent, on doit tenir compte des îles comprises dans les eaux territoriales, dès qu'elles émergent à marée basse.

Une distinction dans ce sens a donc été introduite. Elle a été, peut-on dire, acceptée par la deuxième Sous-Commission chargée de l'examiner.

La question qui nous intéresse ici est celle de savoir si, et à quelles conditions, une île peut avoir une mer territoriale propre.

Chaque île comporte une mer territoriale qui lui est propre. Tel est le principe favorable à l'Etat souverain de l'île, qui a été posé par la deuxième Sous-Commission⁶⁵. Mais, la portée de ce principe se trouve restreinte par la définition suivante de l'île : une île est une étendue de terre, entourée d'eau, qui se trouve d'une manière « permanente » au-dessus de la marée « haute ». Il en résulte, comme le fait remarquer le rapporteur, qu'une élévation du sol, qui émerge seulement à marée basse, n'est pas considérée, aux fins de la Convention, comme

(64) Voir Base de discussion N° 14 (Annexe N° VIII).

(65) Cf. S. D. N. Actes de la conférence. P. V., p. 219.

une île; on la prend seulement en considération pour fixer la ligne de base.

Le principe que toute île comporte une mer territoriale, qui lui est propre, n'a pas été sans soulever des difficultés.

Déjà, M. de Lapradelle en avait montré l'exagération lors de la révision du projet de l'Institut de Droit International⁶⁶. Il proposait une distinction basée sur l'importance de l'île. Si une île, ou un rocher, n'est pas utilisable, il serait excessif de l'entourer d'une mer territoriale identique à celle des côtes. L'existence d'îles ou de rochers dans la mer territoriale ne nécessite pas non plus, pour le savant professeur, une extension de la limite de la mer territoriale. En somme, l'accessoire (qui est ici la mer territoriale) ne doit pas dépasser le principal (l'île). Il proposait donc un article conçu à peu près dans ces termes : « la mer territoriale d'une île d'une superficie inférieure à kilomètres carrés, ne peut dépasser trois milles »⁶⁷. M. Diena se déclara d'accord avec M. de Lapradelle sur le principe, en remarquant, toutefois, la difficulté qu'il y aurait à rédiger cet article. M. de Boeck s'opposa nettement à toute distinction fondée sur l'importance des îles. La discussion en resta là, et le projet de l'Institut ne fut pas modifié sur ce point.

Au lieu de distinguer suivant l'importance de l'île, on trouve un autre principe de distinction parmi les propositions de certaines délégations à la Conférence de Codification.

La délégation américaine proposait de définir l'île : toute terre entourée d'eau « susceptible d'être utilisée »⁶⁸.

La délégation britannique, plus rigoureuse encore, exigeait que l'île, pour être telle, pût, dans son état naturel, être effectivement occupée et utilisée⁶⁹. Le but de ces amendements était

(66) Ann. 1927. T. XXXIII, p. 79.

(67) A la session de l'Institut de D. I. à Stockholm en 1928, M. de Lapradelle a fait des déclarations analogues.

« La question se pose, si une île doit être habitable pour répondre au sens du mot île prévu dans l'article 5 (Voir le texte de cet art. dans l'Annexe N° 3).

La seconde question est, si les eaux qui entourent les îles de petite superficie doivent être envisagées comme Mer territoriale. L'idée de la juridiction de l'Etat riverain sur la Mer territoriale est basée sur le caractère accessoire de cette mer par rapport aux côtes. Il n'est pas possible de concilier cette idée avec l'existence d'une Mer territoriale large de 3 milles autour d'îlots d'une superficie minuscule. » D'autre part, M. de Lapradelle estime qu'il faut faire une distinction entre les termes « île » et « établissement ». Ann. Inst. D. I. 1928, T. XXXIV, pp. 648-649.

(68) Cf. S. D. N. Actes de la Conférence. P. V. de la 2^e Commission, p. 192.

(69) Ibid., p. 196.

de préciser, qu'il n'existe pas de zone de mer territoriale autour de rochers et de bancs.

La deuxième Sous-Commission ne se rallia pas à ces propositions. Mais on peut regretter qu'elle n'ait pas mentionné expressément si elle assimilait les rochers et les bancs aux îles. Son œuvre demande donc à être complétée.

Le principe posé s'applique-t-il aux îles artificielles, aux groupes d'îles et aux îles proches du continent, quand l'île et le continent appartiennent au même Etat ? C'est ce que nous allons maintenant examiner.

b) *Îles artificielles* ⁷⁰.

La question des îles artificielles présente un intérêt pratique, en ce qui concerne les entreprises projetées pour faciliter la navigation aérienne et pour capter l'énergie de la mer ou des courants marins. L'île, d'après la Sous-Commission, est une « étendue de terre ». Le rapporteur a déclaré que cette définition du terme « îles » n'excluait pas, cependant, les îles artificielles, mais il ajoutait : pourvu qu'il s'agisse de « véritables fractions de territoires » et non pas de travaux d'art « flottants », de balises ancrées, etc... Il y a donc lieu de distinguer entre les îles artificielles proprement dites et les travaux d'art « flottants ». Cette distinction ne paraît pas susciter de difficultés pour être admise ⁷¹. On est donc amené à pen-

(70) Sur les îles flottantes, voir aussi le rapport de J. de BLOCISZEWSKI sur la navigation en haute mer. Ann. de l'Inst. de D. I. 1927, XXXIII, pp. 115 et s. Cette question intéresse au premier chef le principe de la liberté des mers. C'est pourquoi son étude ne se rattache qu'indirectement au problème de la mer territoriale. Il faut supposer, en effet, qu'un Etat ait le droit d'installer en haute mer une île flottante. Cette question de principe tranchée, on se demande s'il convient d'assimiler la condition juridique des eaux adjacentes à l'île flottante, à celle des eaux qui baignent les côtes d'une « île naturelle ».

— HILD (J.). La Circulation aérienne au-dessus des mers non territoriales. La création et la condition juridique des îles flottantes ou aéroports flottants en haute mer. Droit aérien, 1931, N° 1, pp. 11-25. Séances des 29 septembre et 1^{er} octobre 1930 du IX^e Congrès juridique International de l'Aviation à Budapest.

(71) Cf. S. D. N. Bases de discussion, p. 52.

La prétention qui a été émise, à plusieurs reprises, et d'après laquelle il y aurait lieu de considérer comme « îles » les balises ancrées, et notamment les bateaux-feux, ne semble pas fondée. Il conviendrait donc de stipuler que les « îles artificielles (travaux d'art) » sont assimilées aux îles naturelles, à la condition qu'elles reposent sur le sol marin et qu'elles soient habitées par des hommes. Le gouvernement des Etats-Unis cite une décision d'après laquelle un récif très bas et submergé, situé en face de la côte de la Floride, et sur lequel avait été édiflée une balise, ne pouvait pas être considéré comme territoire des Etats-Unis. (U. S. v. Henning (1925) 7 Fed. (2d) révisé pour d'autres motifs (1921. 15 Fed. (2d) 74), mais qui donne une définition de l'île qui la suppose « naturellement constituée ».

ser avec M. Schücking⁷² que, pour les îles qui sont créées artificiellement, sans communication ferme avec le sol de la mer, par ancrage sur ce sol, comme pour les entreprises projetées dans le but de faciliter la navigation aérienne, il faut admettre qu'elles ne peuvent être considérées comme entourées d'une zone de mer territoriale spéciale. De telles îles seront assimilées à des bateaux naviguant en haute mer.

Quant aux îles artificielles en connexion véritable avec le sol, par exemple celles qui sont destinées à porter des phares, il n'y a pas accord sur la question de savoir s'il faut leur reconnaître une zone d'eau territoriale. Le juge anglais, Lord Russel, et le grand savant M. L. Oppenheim, ont émis, notamment, des opinions contradictoires. Lors Russel écrit : « If
« a lighthouse is built upon a rock or upon piles driven into
« the bed of the sea, it becomes as far as that lighthouse is
« concerned, part of the territory of the nation which had erected it ». M. Oppenheim dit,, par contre : It is tempting to compare such lighthouses with islands and argue in favour of a maritime belt around them; but I believe that such an identification is misleading and that lighthouses must be treated on the same lines as anchored lightships. Just a State may not claim sovereignty over a maritime belt around an anchored lightship, so it may not make such a claim in the case of a lighthouse in the open sea »⁷³.

c) En ce qui concerne les *eaux comprises entre la côte et l'île*, quand la distance qui les sépare est faible, elles restent des eaux territoriales. C'est ce qu'a décidé le comité préparatoire quand il a élaboré la base de discussion N° 13. Toutefois, la 2^e Sous-Commission a, semble-t-il, réservé son opinion sur la question⁷⁴. Il convient d'observer, cependant, que celle-ci est en rapport étroit avec les problèmes soulevés par les groupes d'îles et les archipels, ce qui explique également, dans une certaine mesure, les réserves de la Commission.

d) *Groupe d'îles, archipels.*

Faut-il appliquer aux groupes d'îles et archipels appartenant à un même Etat, le principe que chaque île comporte

(72) Rapport S. D. N. Comité d'Experts, p. 41.

(73) Cf. L. OPPENHEIM, « International Law » 4^e Ed. 1928, p. 403. — Cf. aussi supra la décision citée par le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique.

(74) Cf. S. D. N. Actes de la Conférence P. V., p. 219,

une mer territoriale ? ou bien, convient-il de considérer le groupe d'îles comme un ensemble, et d'attribuer, à cet ensemble une mer territoriale ? Dans ce dernier cas, quelle sera la condition juridique de la zone de mer comprise à l'intérieur de l'archipel ?

Ces questions intéressent plus particulièrement certains pays, tels que la Norvège (fjords), les Pays-Bas (Zuyderzée) et la Grèce. Elles posent la question de savoir si l'on doit créer, en droit international, la catégorie juridique « archipels ou groupes d'îles », et les conditions d'existence de cette catégorie.

On peut dire, qu'il y a une assez forte tendance à considérer certains groupes ou certains archipels, comme un ensemble ayant une mer territoriale unique et, par conséquent, à faire échec au principe que toute île comporte une mer territoriale propre.

Ceux qui se montrent fidèles au principe sont peu nombreux : nous citerons parmi eux « L'International Law Association », dans le projet adopté à la session de Vienne le 6 août 1926 ⁷⁵, la Grande-Bretagne et le Gouvernement Allemand. Celui-ci estime, notamment, « qu'il ne serait pas opportun d'introduire, dans le « droit international, la notion géographique du « groupe d'îles », car, l'extension de la souveraineté qui en résulterait entraverait la navigation maritime ⁷⁶.

L'Institut de Droit International s'est montré, par contre, favorable à la reconnaissance de cette notion géographique. Dans son projet adopté à la session de Stockholm, en 1928, il admet l'existence d'une mer territoriale unique (art. 5), si la distance de proche en proche à la périphérie ne dépasse pas la double mesure de la mer territoriale (2 fois trois milles); pour le cas d'un archipel, il exige qu'il soit composé d'îles ou d'îlots qui ne soient séparés que par une distance n'excédant pas également le double de la mer territoriale, et que les îles ou îlots les plus proches de la côte soient pas éloignés d'elle d'une distance supérieure à cette double mesure.

Le premier projet Schücking ne faisait pas allusion à l'exis-

(75) Le projet Alvarez présenté à la Conférence de Stockholm de « L'International Law Association », en 1924, prévoyait l'existence d'une mer territoriale unique. Il en est de même du projet présenté par l'Institut américain de Droit International au Conseil directeur de l'union panaméricaine, le 2 mars 1925.

(76) Cf. S. D. N. Bases de discussion, p. 48.

tence de groupes d'îles, mais M. Barbosa de Magalhães recommanda une solution contraire. C'est cette seconde solution qui, à son sens, doit, en effet, être préférée : « Elle répond mieux « que la première aux nécessités de garantir la défense et la « neutralité de l'Etat intéressé et d'assurer les services de navigation et de police maritime » et c'est, lui semble-t-il, « celle qui s'accorde avec les usages internationaux ». Il lui paraît, de plus, évident que « laisser d'étroites bandes de mer, non territoriales, entre les îles d'un même archipel, peut présenter de graves inconvénients qu'il vaut mieux éviter » ⁷⁷. C'est pourquoi, il proposait de considérer les îles d'un archipel comme formant un ensemble. Le projet Schücking révisé adopta cette manière de voir, mais il ne précise pas la distance qui doit séparer les îles.

Cette distance est assez variable dans les réponses des gouvernements; six milles pour le Gouvernement Allemand et celui des Pays-Bas, dix milles pour le Japon, douze milles pour la Lettonie. Relativement aux archipels situés le long des côtes, le droit suédois ne prévoit aucune distance maxima pour que l'archipel puisse avoir une mer territoriale unique.

La base de discussion N° 13 exigeait, pour qu'un groupe d'îles ait une mer territoriale propre, que la distance de proche en proche à la périphérie ne dépasse pas le double de l'étendue des eaux territoriales.

Un amendement portugais, présenté à la 2^e Commission chargée de s'occuper de la question, ne précisait pas non plus la distance requise pour reconnaître l'existence d'un groupe d'îles ou d'un archipel ⁷⁸.

Devant la Sous-Commission, on ne put aboutir à une solution : « En ce qui concerne un groupe d'îles (archipel)..., la majorité de la Sous-Commission a été d'avis qu'il faudrait adopter la distance de dix milles comme base pour la mesure de la mer territoriale vers la haute mer. A défaut de précisions techniques, on a, toutefois, dû abandonner l'idée de formuler un texte précis à ce sujet » ⁷⁹. La question n'est pas encore en état d'être résolue.

Quant au caractère des eaux comprises dans le groupe

(77) S. D. N. Comité d'experts, p. 67.

(78) Cf. S. D. N. Actes de la Conférence, p. 200.

(79) Ibid., p. 219.

d'îles, les bases de discussion prévoyaient qu'elles seraient territoriales; mais c'est une solution discutée. Au Danemark, notamment, l'ordonnance royale du 19 janvier 1927 estime que ce sont des eaux intérieures⁸⁰. On y lit, en effet : « les eaux intérieures danoises comprennent, outre les ports, entrées des ports, rades, baies et fjords, les eaux situées entre et en-deça des îles et récifs qui ne sont pas continuellement submergée ». La Sous-Commission, saisie de la question, ne s'est pas prononcée. On peut cependant estimer que la solution danoise est tout à fait exceptionnelle. Dans le paragraphe V de sa réponse au questionnaire du Comité préparatoire, le gouvernement danois estime, en effet, qu'en général, cette règle (chaque île comporte une mer territoriale) s'applique également aux groupes d'îles⁸¹.

*

* *

Ainsi, lorsqu'on examine les travaux de la Conférence de Codification relatifs à la classification des espaces maritimes, on constate qu'une solution critiquable, sans doute, mais favorable à la liberté de la navigation, a été proposée en ce qui concerne les rades; pour les baies, tout en respectant les droits acquis, la deuxième Commission marque sa volonté de limiter la souveraineté des Etats sur leurs eaux; pour les détroits, la deuxième Sous-Commission a également cherché à restreindre cette souveraineté; enfin, pour les îles, les groupes d'îles et les archipels, elle n'est pas arrivée à une solution ferme, mais il semble bien, que les réserves, qui ont été faites, marquent le désir de consacrer une solution favorable à la liberté de la navigation.

Une tendance favorable à cette liberté permet donc de relier entre elles un certain nombre de dispositions qui, au premier abord, apparaissaient d'un intérêt limité. Il est d'autant plus important de la relever que le but initial de ces dispositions était de trancher une question de délimitation, c'est donc que la tendance signalée imprégnait assez fortement les travaux de la Conférence, pour être passée implicitement

(80) Cf. Ordonnance royale norvégienne du 18 décembre 1912.

(81) S. D. N. Bases de discussion, p. 123.

dans des dispositions plutôt techniques. Il serait vain cependant de l'exagérer, car, si sur un certain nombre de points, qui sont malgré tout assez secondaires, elle a triomphé, cette tendance s'est heurtée, par contre, à une vive résistance, quand il s'est agi de prendre position sur les principes. De là, des contrastes saisissants entre les solutions proposées ou discutées au sein de la Commission ou des Sous-Commissions.

CHAPITRE II

Le droit de l'Etat riverain sur la mer territoriale.

Formant une transition entre la haute mer soumise à un régime de liberté plus ou moins réglementé, et les continents sur lesquels s'exerce la souveraineté des Etats, la mer territoriale voit s'affronter deux principes antinomiques : le principe de la liberté de la navigation et celui de la souveraineté des Etats riverains. C'est la conciliation de ces principes qui caractérise la condition juridique de la mer territoriale. Etudier cette condition juridique, c'est se demander : Quels sont les droits de l'Etat riverain sur la mer territoriale ? En quoi diffèrent-ils de ceux que possèdent les Etats sur les eaux intérieures ? Quel est le fondement de ces droits ? Quelle est leur étendue ? Quelles sont leurs conditions d'exercice ? leurs sanctions ? C'est aussi déterminer la condition juridique des navires étrangers de passage dans la mer territoriale. Quels sont les droits de ces navires sur cette zone de mer ? sur quoi reposent-ils ? à quelles conditions sont-ils reconnus ? Comment sont-ils sanctionnés ? L'intérêt pratique de ces questions ne peut échapper à personne ; elles intéressent non seulement les Etats et ceux qui se livrent à l'exploitation des richesses de la mer, de son sol et de son sous-sol, mais aussi les particuliers, les armateurs, les passagers, les industriels, les commerçants qui font transporter leurs produits, leurs marchandises, par mer. C'est dire l'importance que présente la détermination de la condition juridique de la mer territoriale, et combien les Etats et les particuliers sont intéressés à l'établissement d'un régime leur donnant toute sécurité ; de là l'utilité d'une codification en cette matière.

Cette œuvre de codification semble d'autant plus réalisable qu'il s'agit d'un problème juridique, mais il ne faut pas perdre de vue, que l'importance politique de ce problème est telle,

— car il touche d'une manière pressante aux intérêts essentiels des Etats —, que la solution en a été retardée et il faudra encore du temps avant qu'un accord soit réalisé.

Les travaux de la Conférence de Codification, s'ils n'ont pas abouti, n'en sont pas moins précieux pour révéler les tendances, qui se sont affrontées, et c'est en fonction de ces tendances que nous étudierons le problème de technique juridique de la mer territoriale.

Fauchille déclare ¹ : « Le droit international, dans son état actuel, admet que la mer territoriale, sans être susceptible de propriété, au sens privé du mot, l'est dans le sens international de souveraineté. Pour lui, l'Etat riverain est souverain de la mer côtière comme de la terre ferme; sa souveraineté sur elle est comme le prolongement de sa souveraineté sur son territoire; elle est une portion de son domaine et non pas simplement une partie du vaste océan envisagé dans sa majestueuse unité ».

Il en résulte que, dans le droit international actuel :

1° L'Etat n'a pas un droit de propriété sur la mer territoriale.

2° La mer territoriale fait partie du territoire de l'Etat.

3° L'Etat a la souveraineté sur la mer territoriale.

Nous n'insisterons pas sur la première proposition qui est admise de nos jours par la presque unanimité de la doctrine. Apparue avec l'ouvrage de Selden (*Mare Clausum* (1635)) la thèse du droit de propriété ne résiste pas à l'analyse ². Le concept de la propriété privée, (comme celui de la propriété fonction sociale), suppose un objet susceptible d'appropriation. Or, on peut dire, avec Fauchille, que par sa nature, la mer territoriale n'est, pas plus que la haute mer, susceptible d'une appropriation matérielle durable.

On pourrait être tenté d'objecter, cependant, que si la mer territoriale fait partie du territoire de l'Etat, celui-ci a sur elle un droit de propriété. Ce serait supposer que le rapport entre l'Etat et le territoire s'analyse en un droit de propriété. En réalité, l'Etat possède la souveraineté sur son territoire et l'on ne saurait confondre propriété et souveraineté.

(1) Op. cit. I, 2^e partie, N° 492¹⁰, p. 157.

(2) Cf. DE LAPRADELLE. Le droit de l'Etat sur la mer territoriale R. G. D. I. P. 1898, P. 273 et s. et FAUCHILLE, op. cit. N° 492⁴, p. 137.

Entre ces deux notions il y a des différences fondamentales ³.

1° Le droit de propriété n'est pas un droit sur des personnes; c'est un droit sur une chose; même dans les théories modernes très évoluées, il demeure « un droit au regard des personnes vis-à-vis d'une chose ». Par contre, le droit de souveraineté est essentiellement « un droit sur des personnes, droit de commandement muni de contrainte ».

2° Le droit de propriété a pour but de protéger un intérêt individuel. Or, le droit de l'Etat sur son territoire a pour but d'exclure l'action concurrente des autres Etats sur ce territoire, mais il n'a pas à sa base un intérêt propre à l'Etat. Celui-ci est surtout une organisation de services publics. C'est pour lui permettre de remplir ses fonctions et de satisfaire l'intérêt général, qu'il a un droit exclusif sur le territoire.

3° Enfin, le droit de propriété comporte le pouvoir de faire des actes matériels, d'user de la chose, de percevoir des fruits, etc..., tandis que la souveraineté comporte essentiellement le pouvoir de faire des actes juridiques. On dit parfois que l'Etat a le droit de pêche dans ses eaux territoriales. Ce droit est différent de celui qui appartiendrait à un propriétaire. Il s'analyse dans le droit de légiférer à sa guise dans ses eaux territoriales sur la pêche.

On ne saurait par conséquent tirer argument du fait que la mer territoriale fait partie du territoire de l'Etat pour prétendre qu'elle fait l'objet d'un droit de propriété, car l'Etat n'a pas, à proprement parler, un droit de propriété sur son territoire.

Les deux propositions N° 2 et 3 n'ont pas été sans soulever des objections très sérieuses en doctrine et il convient d'y insister, car elles ont joué un grand rôle lors de la codification.

Nous étudierons donc dans une première section la proposition que la mer territoriale fait partie du territoire de l'Etat riverain; dans une deuxième l'affirmation du principe de la souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale; dans une troisième, les conséquences de ce principe. Nous consacrerons enfin un chapitre spécial à la limitation de la souveraineté de l'Etat par le droit de passage inoffensif des navires étrangers sur la mer territoriale.

(3) Cf. DE LAPRADELLE. Cours de la Dotation Carnegie 1930-31, p. 226. — Cf. BASDEVANT, op. cit. Tirage à part, pp. 101-102.

*

* *

SECTION I.

LA MER TERRITORIALE PARTIE DU TERRITOIRE DE L'ETAT RIVERAIN.

Peut-on dire que la mer territoriale fait partie du territoire étatique, ou n'est-elle qu'une portion de mer libre ? La question présente un grand intérêt pratique à plusieurs points de vue, d'abord à celui de la détermination de la frontière maritime de l'Etat, puis quant à la nature du droit de l'Etat riverain sur la mer territoriale : Si la mer territoriale n'est qu'une portion de la haute mer, l'Etat n'aura qu'un droit de police, de surveillance ou de contrôle sur elle; ce droit sera en tout cas limité par le principe de la liberté de la mer; si l'on admet, par contre, que la mer territoriale est comprise dans le territoire de l'Etat, on sera porté à dire que l'Etat a sur elle les mêmes droits qu'il possède sur le territoire, c'est-à-dire la souveraineté, et le territoire servira de « titre » à la compétence de l'Etat sur la mer territoriale. Il lui permettra, à l'exclusion de tout autre, de légiférer, de réglementer, de juger, sur la mer territoriale. L'Etat aura sur celle-ci la plénitude de compétence. Telle est l'importance de la question que nous étudions. Etant donné qu'elle commande les autres questions, il importait de commencer par son étude⁴. Or, il y a désaccord en doctrine sur la position de la mer territoriale par rapport au territoire de l'Etat.

Ceux qui repoussent l'assimilation de la mer territoriale au territoire invoquent des arguments très sérieux.

(4) Mentionnons ici deux décisions de jurisprudence interne sur la matière.

1°. La Cour Suprême des Etats-Unis, dans une décision relative à l'amendement concernant la prohibition, disait le 30 avril 1923 : « On a donné diverses significations au mot territoire, dans le membre de phrase « les Etats-Unis et tous les territoires soumis à leur juridiction ». Notre opinion est que ce mot veut dire les superficies régionales — terres et eaux adjacentes — sur lesquelles les Etats-Unis prétendent et exercent autorité et pouvoir, comme une puissance souveraine... Il est maintenant établi aux Etats-Unis et reconnu ailleurs, que le territoire soumis à la juridiction de l'Union comprend les superficies terrestres, qui sont sous sa domination et pouvoir, les ports, havres, baies et autres bras de mer situés le long de ses côtes, ainsi qu'une bande de la mer y adjacente, s'étendant de la ligne de la côte jusqu'à la largeur d'une lieue ou trois milles géographiques. » V. Recueil des Cours de l'Acad. de La Haye 1923. T. I. G. Grafton Wilson « Les eaux adjacentes au territoire des Etats », pp. 167-168.

2°. La Cour de Cassation française, dans un arrêt de la Chambre Civile du 20 novembre 1918 (Affaire Proux c. Courcoux, Gazette du Palais du 28 février 1919) a déclaré que « Si les eaux territoriales sont soumises aux pouvoirs de police et de sûreté de l'Etat, elles ne forment pas une portion du territoire français ou colonial, et ne rentrent pas, dès lors, dans l'une quelconque des circonscriptions judiciaires en lesquelles il a été divisé. »

M. de Lapradelle déclare notamment, que « la mer territoriale n'offre aucun lien avec le territoire à l'étreinte duquel elle échappe »⁵ — la raison c'est l'unité physique de l'Océan : « Sans égard aux indications de la nature, le droit des gens actuel sépare la mer territoriale de la haute mer pour l'identifier à la mer nationale, en la plaçant dans le domaine exclusif de l'Etat côtier, tandis que la haute mer reste dans le patrimoine commun. Pourquoi séparer ainsi du large non pas seulement les eaux intimes, qui s'abritent dans les fissures du rivage, mais les eaux plus lointaines, qu'aucune rive n'enveloppe pour les protéger des vents et des flots ? Pourquoi rapprocher des eaux que la nature distingue, au mépris d'une autre assimilation qui par cette même nature est si bien établie ? Tout le monde répète que le droit des gens est un droit simple, ennemi de la fiction, qui, librement et sans mensonges, suit la nature sans ruser avec elle par des moyens prétoriens. Par cette fiction d'une mer, qui, sans être enfermée dans le resserrement des côtes, serait cependant l'accessoire du territoire et le domaine de l'Etat côtier, pourquoi la doctrine brise-t-elle ici l'Océan dans sa majestueuse unité ? »

Fauchille trouve cette dernière idée « très exacte »⁶. « Pour rapprochée qu'elle soit des côtes, la mer n'en est pas moins toujours la mer : pourquoi briser l'Océan dont la nature a respecté elle-même l'unité ? La mer est une, il faut donc considérer comme irréaliste toute distinction entre la haute mer et une soi-disant mer territoriale. »

A l'argument tiré de l'unité physique de la mer, on peut joindre celui provenant de son unité économique. Celle-ci est à la base de la théorie de M. Hostie⁷.

Les Bases de discussion ne faisaient aucun rapprochement entre la mer territoriale et le territoire, mais ce silence ne devait pas manquer d'être rompu dès les premières délibérations de la deuxième Commission de la Conférence de Codification.

M. Rolin, délégué suppléant belge, émit, en effet, l'opinion

(5) Cf. DE LAPRADELLE. *Le Droit de l'Etat sur la mer territoriale* R. G. D. I. P. 1898, p. 266, et cours sténographié de M. DE LAPRADELLE à la Dotation Carnegie. *Principes généraux de Droit International Public*. Cours 1930-1931, p. 555-578.

(6) FAUCHILLE. *Op. cit.* 2^e partie, N° 4926, p. 142.

(7) Cf. HOSTIE. « Le Domaine maritime ». *Revue de D. I. et Lég. Comp.* T. LIV, 1927, pp. 33 à 57 et 215 à 244.

que la base N° 1⁸ qui définissait le caractère et le contenu des droits de l'Etat sur les eaux territoriales était incomplète. « Ce à quoi nous tendons, dit-il⁹, c'est à l'assimilation complète, en principe, de la mer territoriale avec le territoire, sous certaines réserves, avec une certaine limitation ». Aussi pensait-il « qu'il serait peut-être bon d'affirmer cette correspondance entre la mer territoriale et le territoire, et de dire que, sous certaines réserves, avec les limites qui figureraient dans la convention, la mer territoriale fait partie du territoire »¹⁰. En conséquence, la délégation belge déposa un amendement conforme à cette observation, il y était dit : « *...le territoire d'un Etat s'étend à une zone de mer baignant ses côtes; cette zone constitue la mer territoriale.....* »¹¹.

Le délégué de l'Italie, M. Giannini, s'éleva contre la proposition belge qui, au point de vue technique lui paraissait « quelque peu choquante »¹² : « il est tout de même un peu fantaisiste de dire, observait-il, que le territoire, c'est la mer. Un territoire ne s'étend pas à la mer...¹³. Et il s'élève aussi plus tard contre l'idée de considérer la mer territoriale comme un accessoire du territoire.

Cependant, Sir Maurice Gwyer, délégué de la Grande-Bretagne, partageait au fond l'opinion contraire : « je présume, disait-il, que toutes les délégations présentes sont d'accord sur la question de principe qui est, je crois, qu'un Etat est fondé à exercer dans ses eaux territoriales tous les droits, qu'il exerce sur son territoire continental..... Autrement dit, la zone d'eaux territoriales constitue un *prolongement du territoire continental* des Etats auxquels ces eaux appartiennent¹⁴.

Le délégué français, M. Gidel, se référa à ce qui avait été « parfaitement » exprimé par le délégué de la Grande-Bretagne : « au point de vue du statut juridique des eaux territoriales, la délégation française, dit-il, considère que les eaux territoriales constituent *du territoire submergé* »¹⁵.

(8) Base N° 1. « L'Etat à la souveraineté sur une zone de mer baignant ses côtes; cette zone constitue ses eaux territoriales. »

(9) S. D. N. Actes de la Conférence de Codification. Proc. verb. II^e Com., p. 26.

(10) Ibid., p. 26.

(11) Ibid., p. 35.

(12) Ibid., p. 40.

(13) Ibid., pp. 40 et 47.

(14) Ibid., p. 37.

(15) Ibid., p. 43.

Le délégué des Etats-Unis, M. Miller, désira lui aussi exprimer sur la question de principe le point de vue suivant : « La mer territoriale *fait partie du territoire* de l'Etat riverain » ¹⁶. C'est pourquoi, il proposait l'amendement ci-après : « le territoire de l'Etat riverain comprend une zone de mer telle qu'elle est définie aux articles... et désignée dans cette convention comme des eaux territoriales ».

M. Goicoechea, délégué de l'Espagne, appuyant les points de vue américain et français fit d'ailleurs justement remarquer, qu'en incorporant les eaux territoriales au territoire national, on ne créait rien de nouveau puisque la Convention de 1919 sur la navigation aérienne l'a envisagé très clairement ¹⁷ : « au sens de la présente convention, y est-il précisé, le territoire d'un Etat sera entendu comme comprenant le territoire national métropolitain et colonial, ensemble les eaux territoriales adjacentes au dit territoire ».

M. de Ruelle, délégué belge, fit aussi observer l'intérêt, qu'il y avait en pratique à dire que la mer territoriale fait partie du territoire, au point de vue de la solution des différents problèmes de droit international qui peuvent se poser, notamment, à l'occasion du passage des bateaux dans les eaux territoriales ¹⁸.

Finalement la question fut renvoyée sur la proposition de la délégation française à une Sous-Commission. Le rapport de cette Sous-Commission adopta un article 1^{er} dont le premier alinéa stipulait : « *Le territoire de l'Est comprend* une zone de mer désignée dans cette convention sous le nom de mer territoriale... » et le rapporteur, dans ses observations sous cet article, notait bien, que la zone de mer territoriale formait « une partie du territoire » de l'Etat ¹⁹. Plus tard, le rapporteur de la Commission elle-même, M. François, délégué des Pays-Bas, affirmait dans son rapport « la zone de mer territoriale forme une partie du territoire de l'Etat » ²⁰.

On peut dire que sur ce point, malgré les objections de la Doctrine, l'œuvre de Codification a été purement déclarative. Elle s'est bornée à s'inspirer des errements traditionnels et de

(16) Ibid., p. 40.

(17) Ibid., p. 45.

(18) Ibid., p. 47.

(19) Ibid., p. 202.

(20) Ibid., p. 209.

la convention sur la navigation aérienne de 1919. Etait-il nécessaire de comprendre la mer territoriale dans le territoire de l'Etat pour lui fournir un titre de compétence ? On peut en douter. Mais la tendance constatée n'en est pas moins très ferme et elle correspond assez bien à la conviction juridique des Etats. Il en est de même de la seconde règle, qui caractérise le droit de l'Etat sur la mer territoriale, savoir : l'affirmation du principe de la souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale.

*

* *

SECTION II.

L'AFFIRMATION DU PRINCIPE DE LA SOUVERAINETÉ DE L'ETAT SUR LA MER TERRITORIALE.

Les auteurs sont loin de se montrer unanimes sur la nature du droit que l'Etat possède sur la mer territoriale, et il en a été de même pour les délégués à la Conférence de la Codification.

Pour ceux qui refusent d'assimiler la mer territoriale au territoire, l'Etat ne saurait avoir la souveraineté « territoriale » sur cette portion de mer.

Après avoir montré que la source de la souveraineté réside dans la volonté des hommes, M. de Lapradelle déclare : « La volonté étant la source de la souveraineté, l'Etat ne peut avoir sous sa souveraineté des choses, qui ne sont pas soumises à la volonté des hommes. Or, leur volonté ne peut lui donner que ce qu'ils ont, leurs personnes, leurs biens, non les choses qui échappent à cette volonté même. La mer, qui n'est pas sous la domination privée de l'individu, ne peut donc être sous la domination publique de l'Etat. Suivant une idée souvent émise par les anciens auteurs, notamment par Bodin, qui prétend la tenir de Sénèque, propriété et souveraineté sont les deux faces privée et publique du même sujet. Puisqu'ici la face privée manque, comment la face publique pourrait-elle exister ? » ²¹. Fauchille reconnaît que le système de la mer territoriale, objet de souveraineté, a contre lui des « objections

(21) Cf. DE LAPRADELLE. Op. cit. R. G. D. I. P. 1898, p. 279.

très graves »²². Néanmoins il constate que c'est le système dominant en doctrine.

Les auteurs, qui rejettent ainsi cette conception reconnaissent, cependant, que l'Etat riverain peut exercer des droits sur la mer territoriale. Duguit a justement remarqué, que chaque Etat riverain a sur les personnes qui se trouvent sur des navires traversant ses eaux territoriales, ou y mouillant, certains pouvoirs de police qui sont déterminés par le droit international et qui ne sont pas ceux qu'il a sur les individus se trouvant sur son territoire terrestre²³. Et tout en reconnaissant, qu'il est impossible d'attribuer à la mer territoriale au regard de l'Etat riverain, une situation juridique pouvant être comparée à celle du domaine public, il déclare cependant que la compétence des agents publics de cet Etat ressemble « beaucoup » à celle qui appartient aux agents publics sur les dépendances du domaine public²⁴.

M. de Lapradelle en continuant d'affirmer, qu'il est impossible de concevoir, qu'il y ait un droit de souveraineté qui s'applique à la mer, pense également : « il y a simplement des pouvoirs de puissance publique, qui viennent s'exercer sur les personnes ou sur les agrégations flottantes humaines qui sont à la mer »²⁵.

Quel est alors le fondement de cette compétence, attribuée à l'Etat riverain ? De ce fondement dépendra l'étendue de cette compétence, la détermination des actes, que l'Etat riverain peut faire ou qui lui sont interdits.

Ici encore l'accord n'existe pas. On peut dire avec Perels²⁶, que « la sécurité de l'Etat riverain exige qu'il ait la possession exclusive du rivage et qu'il puisse en protéger²⁷ les abords jusqu'à une certaine distance de la mer. — Le développement des intérêts politiques, commerciaux et fiscaux de l'Etat rive-

(22) Cf. FAUCHILLE. Op. cit., p. 140.

(23) Cf. DUGUIT. Traité de Droit constitutionnel, Ed. 1923, t. II, p. 52.

Schücking dans son rapport (S. D. N. 1927 C. 196 M. 70, p. 32) déclare que la mer territoriale ne peut être non plus envisagée, comme le prétendent certains codes civils de l'Amérique latine, comme domaine public (Cf. art. 2374 Code civil de l'Argentine et art. 593 du Code civil Chilien).

(24) Cf. DUGUIT. Traité de Droit constitutionnel, t. III, p. 328.

(25) Cf. DE LAPRADELLE. Cours professé à la Dotation Carnegie, 1930-1931, p. 562.

(26) PERELS, « Seerecht ». Traduction Arendt 1884, p. 25.

(27) On retiendra le mot. A rapprocher de l'opinion de Pufendorf au XVIII^e siècle, qui regardait la mer côtière comme une barrière de protection un rempart (munimentum) de l'Etat côtier.

rain, et le maintien d'une bonne police, rendent nécessaire la surveillance des navires qui y entrent, qui en sortent ou qui y séjournent. — Enfin, la jouissance exclusive des eaux côtières à divers points de vue, tels que l'exploitation des produits de la mer, peut être indispensable pour assurer la subsistance des populations maritimes ». Ce sont des raisons qui militent toutes en faveur de la reconnaissance de la mer territoriale; mais, il faut bien remarquer que toutes n'ont pas une égale importance pour tous les Etats. Seule, la première, — la nécessité de protéger les abords de la côte — intéresse l'ensemble des Etats; d'autre part, les autres peuvent être regardées comme une conséquence de la première. C'est donc avant tout le droit à la protection, corollaire du droit à l'existence, qui fonde le droit ou la compétence de l'Etat riverain sur la mer territoriale.

Mais comment convient-il de construire juridiquement ce droit au regard de la mer territoriale ? Ici, un problème de technique juridique se pose et l'accord cesse encore une fois d'exister.

L'Institut de Droit international en 1894, avait proposé de l'appeler « *un droit de souveraineté* », pour marquer que ce droit était moins absolu que la souveraineté de l'Etat sur son territoire, mais, en 1928, à la session de Stockholm, étant donné la conception actuelle de la souveraineté — qui ne saurait être conçue que limitée —, l'Institut de Droit International est revenu au système, qui reconnaît à l'Etat riverain « *la souveraineté* » sur la mer territoriale.

M. de Lapradelle, en 1898, avait proposé *la doctrine des servitudes côtières* ²⁸. « Sous le nom de mer territoriale on désigne inexactement, dit-il, un faisceau de servitudes côtières ». Il en résultait une règle d'interprétation : dans le doute, ce n'est pas la servitude qui se présume, c'est la liberté. Par conséquent, c'est à l'Etat riverain qu'il appartenait de démontrer l'existence de la servitude, et cette existence découlait des nécessités où il se trouve d'assurer sa protection. Il admettait que l'Etat riverain avait le droit d'interdire la guerre navale aux approches de sa côte, pour éviter à son rivage le contre-coup de la bataille; celui d'imposer aux vaisseaux

(28) Cf. DE LAPRADELLE R. G. D. I. P. 1898 p. 309 et s.

dans le voisinage du littoral une surveillance douanière pour se défendre contre les facilités qu'une frontière de mer donne à la contrebande, — enfin, l'Etat riverain avait le pouvoir de tenir à distance les navires d'origine ou d'état suspect, au point de vue sanitaire, pour se défendre contre les épidémies. — En résumé, il existerait à son profit une triple obligation de non approche : militaire, douanière et sanitaire.

Ce qui caractérisait la théorie de M. de Lapradelle, ce n'était pas seulement l'emploi de la catégorie « servitudes » contre laquelle on pouvait soulever des objections fondées²⁹, c'était, encore, qu'il supposait une certaine conception de la mer, regardée comme une res communis³⁰, et, surtout, qu'il admettait l'existence d'une communauté internationale organisée³¹.

L'auteur de la théorie des servitudes côtières a d'ailleurs adapté sa théorie à l'état actuel de la communauté internationale et l'a appelée : *la théorie des zones*. D'après celle-ci, il n'y a pas de mer territoriale unique, mais des zones de mer d'étendue variable et appropriée aux besoins de l'Etat³². C'est une théorie qui est favorable à la fois à l'Etat riverain, mais, surtout, à la navigation, car dans le doute c'est le principe de la liberté de la navigation qui l'emporte.

Dans son traité, Fauchille développe longuement le système qui lui paraît le meilleur et qui est celui du *droit de conservation*³³. « Si l'Etat, dit-il, peut à divers égards faire sentir sur elle (la mer côtière) son autorité, c'est simplement parce qu'il a le droit, et aussi le devoir, d'assurer et de garantir sa souveraineté et son indépendance territoriale; ce sont les éléments de son existence qu'en tant qu'Etat il doit préserver de toute atteinte ». D'après Fauchille c'est donc le droit de conservation qui justifie l'autorité de l'Etat sur la mer territoriale. C'est lui qui la mesure.

(29) Cf. FAUCHILLE, op. cit. I, 2^e part. N° 4928, pp. 145 et s.

(30) C'est la tendance dominante. Cf. Rapport de M. J. de Blociszewski. Sur la navigation en haute mer. Ann. de l'Inst. de Droit International 1927. XXXIII, pp. 108 et s. Pour la critique de la conception de la mer res communis. Cf. GIDEL, op. cit. I. pp. 213-224.

(31) On peut faire la même remarque à propos de la théorie de M. Hostie, (op. cit., pp. 215 à 244) qui suppose que l'Etat riverain est le « mandataire » de la communauté des Etats, ou son « gérant d'affaires ».

(32) Cf. DE LAPRADELLE. Bulletin de la Société Française de Droit International 1913-14, N° 2. « Le régime de la mer territoriale », p. 31. — Cours de la Dotation Carnegie, op. cit., pp. 555-578.

(33) Cf. FAUCHILLE, op. cit. T. I, 2^e part. N° 4929, p. 147 et s.

Strupp enfin qui, comme les auteurs précédents, n'admet pas que la mer territoriale soit comprise dans le territoire, estime, par contre, que l'Etat riverain y possède plutôt, par exception au principe de la liberté de la mer, une *puissance territoriale* restreinte et limitée par les buts différents qu'elle poursuit ³⁴.

Le trait commun de toutes ces doctrines, c'est que non seulement elles rejettent la mer territoriale hors du territoire, mais encore qu'elles cherchent à limiter les droits de l'Etat sur la mer territoriale. Elles diffèrent du système dominant en ce qu'elles refusent de reconnaître à l'Etat la souveraineté sur la mer territoriale, ne lui accordant, soit que des démembrements de la souveraineté (droit de juridiction par exemple), soit des droits en nombre limité, tandis que le système dominant lui reconnaît la souveraineté, c'est-à-dire la plénitude de compétence ³⁵.

Il y a donc une grande divergence d'opinions en doctrine. La jurisprudence internationale, elle, semble se rallier à l'idée de souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale. Dans l'affaire du *Costo Rica Packet*, l'arbitre, M. de Martens, l'a en effet, admis ³⁶. De même dans l'affaire des Pêcheries des Côtes Septentrionales de l'Atlantique, la Cour permanente d'arbitrage de La Haye a nettement admis que la mer territoriale était un objet de souveraineté ³⁷.

L'intérêt pratique, qui s'attache à la controverse, n'a pas manqué d'être signalé à la Conférence de Codification.

Le délégué de l'Allemagne, le Dr Schücking, auteur du rapport qui porte son nom, attirait l'attention de la Commission sur cet intérêt : « Il importe, disait-il, de constater, que cette compétence de l'Etat riverain est de caractère général, qu'elle s'étend à toutes les matières et que son exercice ne cesse qu'en vertu d'une règle spéciale, expresse, de droit écrit ou coutumier en faveur des tiers..... Par exemple, si l'on découvre du

(34) Cf. Karl STRUPP : *Eléments du Droit International Public universel, européen et américain*. Ed. 1930, p. 172.

(35) Cf. L. OPPENHEIM, op. cit. 3^e Ed. 1920, p. 333. « Many writers of great authority emphatically deny the territorial character of the maritime belt and concede to the littoral State, in the interest of the safety of the coast, only certain powers of control, jurisdiction, police and the like, but not sovereignty. This is surely erroneous. »

(36) Cf. REGELSPERGER. L'affaire du *Costa Rica Packet* et la sentence arbitrale de M. de Martens R. G. D. I. P. T. IV (1897), p. 737.

(37) Cf. BASDEVANT. L'affaire des Pêcheries des Côtes Sept. de l'Atlantique R. G. D. I. P. 1912. Tirage à part, pp. 33-43.

pétrole dans la mer côtière, c'est l'Etat riverain qui peut légiférer » ³⁸.

Le délégué du Portugal, M. de Magalhães, a également insisté sur la nécessité de trancher la controverse en faisant la remarque suivante : « nous pouvons supposer, que notre convention soulèvera peut-être des difficultés et des doutes, et il est indispensable que nous posions un principe général, qui puisse nous orienter dans nos efforts pour les résoudre » ³⁹.

M. Spiropoulos, délégué de la Grèce, enfin, a fait observer : « On pourrait dire que l'Etat riverain possède tels et tels droits. Mais supposons qu'un Etat riverain commette un acte, qui ne serait pas reconnu comme résultant de ces règles, de ces droits, qu'arrive-t-il ? Il faudra avoir recours au droit international, et alors, ou bien il faudra partir de la présomption d'une existence de la liberté des mers... ou bien il faudra reconnaître la présomption de l'existence de la souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale ⁴⁰.

Ajoutons enfin, que la détermination du droit de l'Etat sur la mer territoriale présentait une importance dépassant la question à l'étude. C'est ainsi que M. Gidel fit justement remarquer, qu'au point de vue général, la question, qui se posait, était de savoir si l'on entendait proscrire le mot « souveraineté » de la langue du droit international ⁴¹.

La nécessité de prendre position étant ainsi indiquée, quelle est la solution adoptée ?

La Commission s'est prononcée en faveur de la reconnaissance du principe de la souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale, conformément aux réponses des Gouvernements au questionnaire qui leur avait été adressé par le Secrétariat de la Société des Nations, et suivant la majorité des déclarations faites par les délégués.

Quelles raisons ont donc poussé la Commission à affirmer le principe de la souveraineté ? Elles sont diverses :

a) il y a eu, d'abord, « l'intérêt vital » de l'Etat riverain, « c'est l'intérêt vital de l'Etat riverain, qui demande la souveraineté sur une zone de la mer côtière » a dit le Dr

(38) S. D. N. Actes de la Conférence de Codification. Proc.-verbaux. II^e Com. pp. 12-13.

(39) S. D. N. *ibid.*, p. 18.

(40) *Ibid.*, p. 46.

(41) *Ibid.*, p. 43.

Schücking⁴². Cela ne veut pas dire évidemment, qu'il faille sacrifier l'intérêt de toutes les nations à la libre navigation, mais il ne faut pas oublier la raison d'être de la mer territoriale. Il importe, en particulier, de sauvegarder l'avenir : c'est probablement ce que le Dr Schücking entendait dire quand il déclarait : « à des problèmes nouveaux surgissant en raison des évolutions et des circonstances nouvelles, une solution raisonnable ne peut être donnée, qu'en se basant sur le principe de la souveraineté... »⁴³;

b) il y a eu, ensuite, le précédent de la Convention sur la circulation aérienne de 1919. C'est sur ce précédent que M. Gianini, délégué de l'Italie, a attiré l'attention de la Commission : on dit expressément, en effet, dans la Convention de Paris (art. 1^{er}), sur laquelle une certaine universalisation sera bientôt réalisée, « que les Etats ont la souveraineté sur l'atmosphère aérienne et aussi sur l'étendue des eaux territoriales. Il ne s'agit sans doute que d'une convention aérienne, mais, tout de même, il y a là une prise de position indirecte à l'égard de tous les Etats qui ont accepté la convention de Paris »⁴⁴. Cet argument a été l'un de ceux qui ont fait le plus d'impression sur la Conférence et sont revenus le plus souvent sur les lèvres des délégués.

c) Ceux qui se montraient partisans de comprendre la mer territoriale dans le territoire, trouvèrent naturel que l'Etat possédât sur la mer territoriale le même droit, c'est-à-dire la souveraineté, que sur le territoire terrestre. La notion de territoire apparut ainsi comme fournissant à l'Etat riverain le titre de sa compétence sur la mer territoriale.

d) On a invoqué, enfin, l'utilité que comporte l'emploi du mot « souveraineté ». La délégation polonaise avait proposé l'emploi du terme « droits de juridiction » à la place de « souveraineté »⁴⁵. Mais le délégué égyptien, Abd el Hamid Badaoui pacha, fit remarquer qu'il en résulterait une certaine ambiguïté, ce mot étant pris tantôt dans un sens large, tantôt dans un sens étroit⁴⁶; le Dr Schücking appuya cette observation⁴⁷.

(42) Cf. S. D. N. op. cit, p. 12 in fine.

(43) Ibid., p. 12.

(44) Ibid., p. 16.

(45) S. D. N. Actes de la Conf., p. 34.

(46) Ibid., p. 39.

(47) Ibid., p. 43.

La délégation belge invoquant l'article 15 du pacte de la Société des Nations, proposait l'emploi des mots « compétence exclusive »⁴⁸, mais cette proposition fut assez vivement critiquée. D'après le délégué égyptien l'expression « compétence exclusive » se réfère plutôt à une idée de réserve⁴⁹. D'après le délégué suédois M. Sjöborg, cette expression ne caractérise pas les devoirs de l'Etat riverain : pour le démontrer il invoque la Convention de 1907 sur la guerre maritime. « Il y est dit, observe-t-il, que dans les eaux territoriales d'un Etat neutre, un belligérant n'a pas le droit de faire un acte d'agression; un tel acte constituerait une violation de la neutralité. Il y est stipulé, d'autre part, que l'Etat neutre a, de son côté, le devoir de s'opposer et de repousser toute agression dans ses eaux territoriales. Or je me demande si l'Etat neutre a ce devoir international de repousser une agression dans ses eaux territoriales, est-ce qu'il a ce devoir en vertu d'une simple « compétence » en un domaine relatif à l'administration et à la gestion de ses eaux territoriales ? A-t-il ce devoir uniquement en vertu des droits de juridiction ? Je ne le crois pas, si l'Etat riverain a ce devoir, cela ne peut être que parce qu'il a vraiment, par rapport à ces eaux, cet ensemble de droits et de devoirs qu'en l'absence d'un autre nom on est accoutumé à appeler depuis si longtemps « souveraineté »⁵⁰. « De tout ceci, pouvait alors conclure le Dr Schücking⁵¹, il résulte qu'il faut maintenir l'emploi du mot « souveraineté », qui est tout à fait indispensable, selon ma conviction scientifique »⁵².

Des critiques furent cependant adressées à l'affirmation du principe de la souveraineté. Elles sont de diverses natures :

(48) Ibid., p. 26-27 et p. 35.

(49) Ibid., p. 39. — « Lorsqu'on veut réserver une chose, on parle de compétence exclusive, mais lorsqu'on veut affirmer un droit, c'est moins la question de compétence exclusive que l'idée de souveraineté qu'il serait bon d'employer. »

(50) Ibid., p. 37.

(51) Ibid., p. 43.

(52) Cf. Ann. Inst. D. I. 1928. T. XXXIV, pp. 632-637, la très intéressante discussion de l'article 1 du Projet de Règlement relatif à la mer territoriale, en vue de définir le droit de l'Etat sur cette mer.

M. DE LAPRADELLE proposait de dire : Les Etats ont sur la mer territoriale « les droits déterminés ci-dessous » et plus loin « Les Etats ont l'autorité... »

M. STRUPP : « Les Etats ont la puissance étatique... »

M. F. DE VISSCHER : « Les Etats ont une compétence exclusive... »

M. BASDEVANT : « La compétence territoriale d'un Etat s'étend sur la zone de mer... » Enfin, le texte, qui a été adopté, reconnaît à l'Etat, comme nous l'avons dit plus haut, « la souveraineté » sur la mer territoriale.

a) Certains redoutaient l'insertion du terme « souveraineté » à cause des abus dont il a été l'objet. « Il y a une grande différence, a dit M. Raestad, délégué de la Norvège ⁵³, entre le fait de penser, que le droit d'un Etat côtier sur les eaux territoriales est un droit de souveraineté et l'insertion du mot « souveraineté », dans un texte de convention » et il qualifiait « d'explosif » le terme de souveraineté. M. Spiropoulos, délégué de la Grèce, craignait qu'en insérant le principe de la souveraineté dans la convention, une conférence de codification internationale ultérieure ne reprochât aux délégués de cette première conférence d'avoir été trop « réactionnaires » ⁵⁴. M. Rolin, délégué suppléant belge, éprouvait « d'assez vives répugnances à l'égard de ce terme souveraineté ⁵⁵ et il proposait, nous l'avons vu, l'emploi du terme de compétence exclusive. M. Makowski, délégué de la Pologne, croyait qu'un certain « malentendu » paraissait régner à l'égard de l'emploi du terme « souveraineté » et pensait qu'on y attachait « une signification « mystique » ⁵⁶. Quant à M. de Ruelle, délégué principal de la Belgique, il estimait que si l'Etat possède des droits sur la mer territoriale, il a aussi des obligations, en ce qui concerne le passage inoffensif des navires. C'est pourquoi, il lui paraissait dangereux de se borner à affirmer la souveraineté ⁵⁷. Telles sont les craintes, qui se manifestèrent au sujet de l'emploi du terme « souveraineté ». La Commission ne les a pas trouvées fondées et a passé outre, comme nous l'avons dit.

b) Certains délégués ont encore critiqué le principe de la souveraineté quant au fond et non plus seulement au point de vue de la forme. Remarquant que la première base est le principe directeur de la Convention, M. Raestad demandait que l'on « y regarde de très près » ⁵⁸. Il reprochait en effet au principe de la souveraineté d'être un principe « tellement fort » que « l'on devait prouver tout le long de la convention qu'il y a telle ou telle exception et que, si on ne le prouve pas, l'exception n'y est pas ». Il faisait encore remarquer que « la pratique, la coutume ne porte pas sur la souveraineté,

(53) Ibid., p. 13.

(54) Ibid., p. 22.

(55) Ibid., p. 26.

(56) Ibid., p. 34.

(57) Ibid., p. 46.

(58) Ibid., pp. 14 et 33.

mais sur des usages concrets ». Il croyait, à son sens, que ce serait « une grande erreur de mettre en avant le mot souveraineté comme « seul principe directeur », parce qu'en procédant ainssi, toutes les clauses consécutives seraient considérées comme des exceptions ». C'est pourquoi il ne proposait qu'une codification partielle et progressive. Allant plus loin, le délégué de la Tchécoslovaquie, M. Sitensky, estimait « qu'il aurait été plus juste de prendre comme point de départ, non pas le principe de la souveraineté des Etats riverains, mais plutôt le principe opposé, celui de la liberté des mers, de la liberté de la navigation maritime », et il lui paraissait « douteux » que l'ensemble des droits, qu'un Etat possède sur la zone des eaux territoriales dans l'intérêt de sa sécurité », pût être appelé « droits de souveraineté »⁵⁹. Le délégué de la Colombie, M. Arango, déclarait encore que l'Etat n'a pas à proprement parler « une souveraineté » sur les eaux de la mer qui baignent ses côtes, mais une sorte de compétence, de juridiction, comportant, en faveur de l'Etat riverain, un certain droit de propriété ou domaine « limité par le droit international », qui est placé au-dessus de toute souveraineté ». Ce pouvoir spécial ne pouvait pas, selon lui, être confondu avec la souveraineté « car l'Etat n'a pas sur « la mer nationale » la plénitude des pouvoirs se rattachant d'une façon caractéristique à la souveraineté »⁶⁰.

Malgré les objections de fond et de forme ainsi présentées, le débat apparut à beaucoup de délégations comme portant surtout sur une question de terminologie. On reconnut que, si l'emploi du terme « souveraineté » pouvait présenter des inconvénients, au fond, on était d'accord pour limiter les droits de l'Etat; autrement dit, on se montra d'accord pour rejeter une conception absolutiste de la souveraineté, pour ne reconnaître à l'Etat « qu'un ensemble de compétences exercées sur la base du droit international »⁶¹.

Le projet de convention fut rédigé de la manière suivante,

(59) Ibid., p. 24.

(60) Ibid., p. 36.

(61) Cf. GIDEL, op. cit. Liv. II, p. 35. Cf. aussi POLITIS. Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux. Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, 1925-I, T. VI. — Voir aussi POLITIS. Les Nouvelles tendances du Droit International 1927. Hachette, pp. 18 et s. — Sur le caractère relatif de la souveraineté. Cf. LE FUR. Précis de droit international Public. 1^{re} éd. N° 134, p. 63.

pour bien marquer le caractère relatif de la souveraineté de l'Etat riverain sur la mer territoriale :

Art. 1^{er}. — Le territoire de l'Etat comprend une zone de mer désignée dans cette convention sous le nom de mer territoriale. — La souveraineté sur cette zone s'exerce *dans les conditions fixées par la présente convention et par les autres règles du droit international*.

Le rapporteur faisait d'ailleurs observer, au sujet des caractères de la souveraineté : « il est évident que la souveraineté sur la mer territoriale, comme d'ailleurs celle sur le domaine terrestre, ne saurait s'exercer que dans les conditions fixées par le droit international. Etant donné que les limitations, que le droit international impose au pouvoir étatique, quant à la souveraineté sur la mer territoriale, sont plus grandes que celles relatives au domaine terrestre, on n'a pas cru superflu de faire expressément mention de ces limitations dans le texte même de l'article. Les limitations préconisées devront être cherchées, en premier lieu, dans la présente convention; étant donné cependant que cette convention ne pourrait tendre à épuiser la matière, il était nécessaire de se référer également aux autres règles du droit international ». Tel est l'esprit dans lequel la Commission adopta l'article.

Nous allons étudier maintenant les différences que présente, non pas en réalité la souveraineté de l'Etat — car celle-ci est toujours identique à elle-même — mais l'exercice de la souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale, par rapport à l'exercice de sa souveraineté sur son Domaine, et comment on peut dire que la souveraineté de l'Etat est limitée par le droit international, c'est-à-dire pour quels objets le droit international est supérieur à l'Etat dans notre matière. C'est ce que nous nous proposons d'examiner dans la suite de cette étude. Les analogies entre la compétence de l'Etat sur la mer territoriale et celle de l'Etat sur son territoire nous apparaîtront dans l'étude des conséquences de la souveraineté, tandis que les différences se rattacheront surtout au droit de passage inoffensif des navires étrangers par la mer territoriale.

*
* *

SECTION III.

LES CONSÉQUENCES DU PRINCIPE DE LA SOUVERAINETÉ DE L'ÉTAT SUR LA MER TERRITORIALE.

Nous nous proposons ici d'indiquer les manifestations de la souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale. Dire que l'Etat est souverain, c'est dire, qu'il a la plénitude de compétence. Dire qu'il a la souveraineté sur la mer territoriale, c'est dire, qu'il a seul cette plénitude de compétence; en d'autres termes, que cette compétence est exclusive. Tels sont les deux points que nous examinerons dans un paragraphe premier. Dans un paragraphe second, nous examinerons le prolongement de la souveraineté de l'Etat riverain sur le sol, le sous-sol et l'atmosphère de la mer territoriale. Dans un paragraphe troisième, nous indiquerons quelle est la sanction du droit de souveraineté, en ce qui concerne les navires qui violeraient les règles édictées par l'Etat en vertu de la souveraineté. C'est la question de la continuation des poursuites en haute-mer. Nous rappelons que nous rattacherons à l'étude du « passage inoffensif » les limitations de la souveraineté de l'Etat.

§ I. — *L'Etat riverain seul a la plénitude de compétence sur la mer territoriale.*

Il n'est peut-être pas inutile de remarquer d'abord, que la souveraineté de l'Etat n'est pas absolue. La conception absolutiste de la souveraineté de l'Etat est une conception périmée. Nous l'avons déjà noté et si nous revenons ici sur le caractère relatif de la souveraineté, c'est pour indiquer que, dans l'exercice de sa souveraineté, l'Etat doit respecter ses obligations internationales; en ce qui concerne la mer territoriale, il doit, en particulier, respecter « le droit » de passage inoffensif des navires étrangers. Mais dans la limite de ses obligations, qu'est-ce que l'Etat peut faire ? La réponse est simple : il peut exercer sa compétence législative, réglementaire et juridictionnelle, et il peut, seul, le faire.

La question a été examinée en ce qui concerne la réglementation de la pêche, dans l'affaire des Pêcheries des Côtes Septentrionales de l'Atlantique⁶². Un traité du 20 octobre 1818 consacrait pour les pêcheurs américains le droit de pêcher dans certaines eaux anglaises; la principale question qui se posait était celle de savoir si l'Angleterre pouvait édicter des règlements opposables aux Américains en matière de pêche. En dehors de cette matière le droit de réglementation n'était pas contesté; il n'y avait pas de difficultés, par exemple, pour l'application des lois pénales anglaises aux pêcheurs américains. Mais en ce qui concerne la pêche, les Etats-Unis estimaient qu'il fallait que le gouvernement américain eût reconnu le caractère raisonnable des règlements, et qu'il eût consenti à leur exécution. La Grande-Bretagne contestait ce droit, en vertu de sa souveraineté sur les eaux territoriales. Ce point fut amplement discuté. Dans une sentence méthodiquement rédigée et faisant appel aux principes les plus solides du droit des gens, la Cour permanente d'arbitrage de La Haye donna raison à la Grande-Bretagne. Il résulte de cette sentence que la Grande-Bretagne avait le droit de légiférer sur la pêche et qu'elle avait, seule, l'exercice de cette compétence. L'exercice de cette compétence et le caractère exclusif de celle-ci dérivait, d'après la Cour, de ce que la Grande-Bretagne avait la souveraineté territoriale sur les eaux territoriales où les pêcheurs américains pouvaient pêcher⁶³.

On ne saurait, pour entraver l'exercice de la compétence de l'Etat riverain, tirer argument de ce que le navire étranger de passage dans les eaux territoriales serait assimilé à une portion de territoire de l'Etat dont il porte le pavillon. Dire que le navire est une portion de territoire, c'est créer une fiction, et le droit international, comme les autres branches du droit, est ennemi de la fiction⁶⁴. On ne saurait, par conséquent, soutenir qu'il pourrait y avoir un conflit de souveraineté entre

(62) Cf. BASDEVANT, *op. cit.* Tirage à part, pp. 35-43.

(63) Cf. BASDEVANT, *op. cit.*, p. 40. — La sentence arbitrale précise que « les règlements de pêche s'appliquant également aux Américains et aux Anglais, sont faits par droit de souveraineté territoriale ».

(64) Cf. FEDOZZI, « La condition juridique des navires de commerce ». — Recueil des cours de l'Académie de Droit International, 1925, V, p. 60. — GIDEL, *op. cit.* T. II, p. 10. — Leo STRISOWER, « L'exterritorialité et ses principales applications ». — Recueil des cours de l'Académie de D. I., 1923, I, pp. 273 et s. — DE LAPRADELLE, Cours de la Dotation Carnegie 1930-31, pp. 535 et s.

l'Etat riverain et les Etats dont les navires portent le pavillon. Une seule souveraineté s'exerce sur la mer territoriale, pour ceux du moins qui reconnaissent que la mer territoriale est un objet de souveraineté : c'est celle de l'Etat riverain. Tel est le principe; pour l'écarter, il faut une stipulation expresse (comme ce serait le cas, en particulier, pour les Etats protégés et pour les territoires sous mandats).

A. — *Compétence législative et réglementaire.* — Quelles sont les conséquences qui résultent du principe ? Il ne saurait être question d'énumérer limitativement tous les objets sur lesquels l'Etat riverain peut exercer sa compétence législative et réglementaire en ce qui concerne la mer territoriale, puisque, par définition, il a la plénitude de compétence.

Il est cependant un certain nombre de matières sur lesquelles l'Etat riverain aura un intérêt tout spécial à exercer cette compétence. On peut, à cet égard, noter un certain parallélisme entre la réglementation relative à la mer territoriale et celle qui concerne le territoire.

L'Etat riverain pourra, tout d'abord, poursuivre un but préventif, un but de police, c'est-à-dire chercher à prévenir les atteintes à l'ordre, à la sécurité, et à l'hygiène publiques. C'est ainsi qu'il aura le droit de pourvoir à la sûreté de ses eaux territoriales, comme il pourvoit à la sûreté de son territoire terrestre. De même que l'Etat réglemente la circulation sur son domaine public, il pourra intervenir pour réglementer la navigation sur ses eaux territoriales; il pourra user de ses pouvoirs pour garantir la sécurité de la navigation : édicter des règlements concernant les signaux, le pilotage, l'abordage, l'assistance maritime; pour la protection des câbles sous-marins. En vue de protéger la santé de ses habitants, l'Etat riverain pourra aussi édicter des règlements sanitaires. Il pourra, d'autre part, — et cela donnera, comme nous le verrons, lieu à des contestations —, édicter des règlements relatifs à la police douanière ⁶⁵.

(65) Pour plus de détails Cf. FAUCHILLE, op. et vol. cit. N° 492¹⁰, p. 157 et s. En ce qui touche la législation française voir notamment Article 63 du Code disciplinaire et pénal de la marine marchande du 17 déc. 1926. Décrets des 5 octobre 1927 et 29 sept. 1929 fixant les conditions d'accès et de séjour des bâtiments étrangers en temps de guerre et en temps de paix dans les eaux territoriales. — Décret du 18 oct. 1912 pour l'application de la Convention XIII de La Haye de 1907. — Lois des 27 mars 1882 et 15 mars 1927 sur la

L'Etat riverain pourra également user de ses pouvoirs dans un but économique : réglementation de la pêche, du cabotage ⁶⁶.

Notons ici, pour y revenir plus loin, qu'il n'y a pas à distinguer, en ce qui concerne l'exercice de la compétence législative et réglementaire, suivant qu'il s'agit de navires de commerce ou de navires de guerre.

B. — *Compétence juridictionnelle* ⁶⁷. — Le droit de juridiction est un attribut essentiel de la souveraineté; si l'Etat possède la souveraineté sur la mer territoriale, il possède par cela même le droit de juridiction sur les navires se trouvant sur cette mer. Il aura donc le droit de réprimer les violations de sa législation et de ses règlements, quand elles auront été commises par des navires étrangers. Il possèdera enfin une pleine compétence pour connaître des conséquences de faits survenus à bord de ces navires.

Ce principe n'est pas aussi absolu qu'on pourrait le croire. Si les navires de commerce y sont soumis en règle générale, il n'en est pas de même pour les navires de guerre. (Voir page 98, Note 55).

Cette différence s'explique par la situation spéciale qu'occupent dans le droit international public maritime, les navires de guerre ⁶⁸.

D'autre part, si l'Etat riverain a la possibilité d'exercer sa juridiction sur la mer territoriale, il ne faut pas oublier qu'il jouit, en pratique, d'un certain pouvoir discrétionnaire pour déclencher l'activité des agents chargés de réprimer et de juger les violations à ses lois et règlements, de telle sorte qu'il pourra s'imposer une certaine auto-limitation dans l'exercice

protection du balisage. — Loi du 20 décembre 1884 sur la protection des câbles sous-marins. — Loi du 4 Germinal, an II, soumettant à la visite tout navire de moins de 100 tonneaux, louvoyant dans les 4 lieues des côtes de France. — Loi du 27 mars 1817 sur les douanes.

(66) Lois des 1^{er} mars 1888 et 30 mars 1928 sur la pêche. — Lois des 21 sept. 1793, 2 avril 1889, 22 juillet 1909 sur le cabotage. — Dans sa mer territoriale l'Etat a aussi le droit de fixer le cérémonial maritime et de le faire observer vis-à-vis de ses propres vaisseaux et des forteresses du littoral. Ce sont, en pratique, des règlements, des traités, ou encore les usages internationaux, qui règlent cette matière.

(67) Sur la compétence juridictionnelle et la portée de l'avis du Conseil d'Etat français du 20 nov. 1806, Gf. GIDEL, op. cit. T. II, pp. 207 et s. Cf. aussi FAUCHILLE, op. et vol. cités, p. 170 et s. et 1037 et s. — FEZZOLI, op. cit., p. 190 et s. — S. CYBICHOWSKI. « La compétence des tribunaux à raison des infractions commises hors du territoire ». — Recueil des cours de l'Acad. de D. I. 1926, II, pp. 313 et s.

(68) Cf. FAUCHILLE, op. cit. T. I, 2^e partie, N° 6234, p. 1013. — GIDEL, op. cit. T. II, pp. 255 et s.

de sa juridiction. Nous verrons plus loin les limitations qui résultent du droit de passage inoffensif des navires étrangers dans ses eaux territoriales.

Quant à la juridiction civile, on serait peut-être porté à reconnaître que les tribunaux civils ou de commerce de l'Etat riverain seraient compétents pour connaître des litiges entre particuliers quand un élément du litige se rapporte à des faits qui se sont passés sur la mer territoriale, c'est-à-dire sur le territoire de l'Etat riverain, mais il faut tenir compte de ce qu'en droit international privé le navire possède une certaine autonomie; il a une nationalité, un nom, un domicile, de telle sorte que les rapports de droit privé peuvent, pour des considérations spéciales au système de droit international privé de chaque pays⁶⁹, échapper à la loi territoriale qui serait théoriquement la loi de l'Etat riverain, pour être régis par la loi du pavillon. La question intéresse avant tout le droit international privé et nous l'écartons comme telle de notre étude.

Si nous ne sommes pas entrés dans le détail à propos de certains buts poursuivis par l'Etat riverain, c'est que nous nous proposons d'y revenir à propos du droit de passage inoffensif des navires étrangers. Nous avons seulement voulu montrer que l'une des conséquences à laquelle on aboutit quand on reconnaît la souveraineté de l'Etat riverain sur la mer territoriale, c'est que l'Etat riverain règle, en principe, le régime juridique *auquel sont soumis les navires privés étrangers dans la mer territoriale; de même qu'il règle en principe, le traitement des particuliers étrangers qui se trouvent sur son territoire.*

Il est une autre conséquence qui découle de la plénitude de compétence de l'Etat sur la mer territoriale, elle se rattache à la condition juridique du sol, du sous-sol au-dessous de la mer territoriale et à celle de l'atmosphère au-dessus de cette mer.

(69) Cf. Réponse du Gouvernement français au questionnaire de la S.D.N. Bases de discussion, p. 161. « La compétence civile ordinaire n'est pas réglée ici par un texte spécial. Le plus souvent cette compétence est réglée par des principes absolument étrangers à la situation du navire, donc à sa présence dans les eaux territoriales (compétence du domicile du défendeur, ou encore art. 14 et 15 du Code civil relatifs aux contestations entre Français et étrangers...) »

Les tribunaux français sont compétents pour connaître de l'action en responsabilité civile à raison d'un abordage survenu dans les eaux territoriales françaises, même entre navires étrangers. »

§ II. — *Le prolongement de la souveraineté de l'Etat riverain sur le sol, le sous-sol et l'atmosphère de la mer territoriale.*

Le rapport qui unit la condition juridique du sol, du sous-sol au-dessous de la mer territoriale, et de l'atmosphère au-dessus de celle-ci, à la condition de la mer territoriale, ne saurait être nié. Il a été mis en relief par plusieurs délégués à la Conférence de Codification : « Je désire faire remarquer, a déclaré le délégué des Etats-Unis, M. Miller, que quand on parle d'un navire traversant les eaux, ce navire traverse également l'atmosphère. L'hydravion utilise d'abord un milieu, puis l'autre; il en est de même pour le sous-marin. Il n'existe aucune séparation entre l'air et l'eau, ou même entre l'eau et le sous-sol, si celui-ci sert à l'usage de l'Etat » ⁷⁰. M. Raestad, délégué norvégien, se posant la question : « Qu'est-ce que la mer territoriale ? » y répond de la manière suivante : « C'est une expression juridique, c'est une façon elliptique de parler, qui indique un milieu physique d'action; et ce milieu, ce n'est pas seulement l'eau, c'est aussi l'air ambiant et c'est le sol recouvert par les eaux. C'est un tout..... L'air ambiant et le fond de la mer entrent dans le concept de la mer territoriale » ⁷¹. Le délégué égyptien Abd el Hamid Badaoui pacha envisageant le lien qui unit le sol et le sous-sol de la mer territoriale disait : « Toute entreprise, toute exploitation du sous-sol, se rattache bien à l'usage des eaux territoriales; on ne peut se servir du sous-sol qu'en traversant et utilisant les eaux territoriales » ⁷². C'est pourquoi le concept de mer territoriale est complexe et compréhensif, « la mer nationale, a dit le délégué Colombien, M. Arango, comprend ses eaux avec leur superficie et leur volume, ainsi que leur sol et leur sous-sol et l'espace atmosphérique au-dessus d'elles » ⁷³.

Il résulte de cette interdépendance ⁷⁴ que la condition juridique de la mer territoriale réagit sur celle de l'atmosphère et celle du sol ou du sous-sol de cette mer et cela d'une double

(70) S. D. N. Actes de la Conférence. Proc.-verbaux de la 2^e Com., p. 48.

(71) Ibid., p. 49.

(72) Ibid., p. 51. L'explication ne vaut pas pour les tunnels sous-marins.

(73) Ibid., p. 36.

(74) Cette interdépendance résulte, à l'inverse, de ce que les conventions sur la navigation aérienne font état de la condition juridique des eaux territoriales.

manière semble-t-il quant à la nature du droit que l'Etat possède sur l'atmosphère, le sol et le sous-sol, et quant à la portée de ce droit, — c'est ainsi que la zone d'air soumise au pouvoir de l'Etat aura les mêmes dimensions, les mêmes frontières que la mer territoriale qu'elle surplombe, il en sera de même pour le sol et le sous-sol recouvert par les eaux territoriales ⁷⁵.

Etant donné le lien indivisible constaté entre les divers éléments physiques différents, c'est sans peine que la deuxième Commission reconnut, sur la proposition du délégué américain, que l'atmosphère au-dessus de la mer territoriale, et le sol et le sous-sol au-dessous de cette mer, faisaient partie du *territoire de l'Etat riverain*. Le texte de l'article 2, alinéa 1^{er}, rédigé par la première Sous-Commission exprime cette assimilation :

« Le territoire de l'Etat riverain comprend aussi l'espace atmosphérique au-dessus de la mer territoriale, ainsi que le sol recouvert par cette mer et le sous-sol.

Il s'ensuit, dit le rapporteur, que l'Etat riverain exerce dans l'espace atmosphérique au-dessus de la mer, sur le sol et le sous-sol, la *souveraineté*. Cette déduction est logique puisque l'Etat possède la souveraineté sur le territoire.

On remarquera pourtant que le projet d'article ne parle pas de souveraineté, bien que l'existence de celle-ci ne fasse pas de doute. Cela provient de ce que dans l'esprit de certains délégués ⁷⁶, la souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale serait différente de la souveraineté sur le domaine aérien. En réalité, comme l'a fait observer le délégué portugais, M. de Magalhães, « le concept de souveraineté est toujours le même ». Du moment qu'on admet, en effet, que l'atmosphère ou tout au moins une certaine zone de l'atmosphère qu'on pourrait appeler « l'air territorial », que les eaux intérieures et territoriales, le sol et le sous-sol recouverts par ces eaux font partie

(75) Cf. RAESTAD. « Il semble plus exact de dire, en effet, que c'est l'étendue de la mer territoriale qui détermine la limite jusqu'à laquelle, partant d'un point terrestre quelconque, l'Etat peut utiliser le sous-sol », *ibid*, p. 49.

Dans sa réponse au questionnaire de la S. D. N. le gouvernement des Pays-Bas rappelle que la majorité des délégations dans la Commission de juristes pour la Codification du droit de la guerre (La Haye 1922-1923) constate qu'une différence d'étendue entre la mer territoriale et l'espace atmosphérique au-dessus de cette mer ferait surgir de graves complications. Ceci s'applique, ajoute le gouvernement hollandais, également au droit exclusif sur le sol et le sous-sol de la mer territoriale ». S. D. N. Bases de discussion. p. 20.

(76) Notamment le délégué de la Suède, M. Sjoborg, cf. S. D. N., *ibid*, p. 50 et s.

du territoire de l'Etat, celui-ci possède le droit qu'il a sur son territoire, c'est-à-dire la souveraineté » ⁷⁷.

Ce qu'il est juste toutefois de constater, c'est que suivant le milieu physique envisagé, les limitations à la souveraineté ne sont pas les mêmes. C'est pourquoi l'al. 2 de l'art. 2 projeté stipule : « les dispositions de la présente convention ne portent pas atteinte aux règles générales ou conventionnelles du droit international relatives à l'exercice de la souveraineté dans ces domaines ». Les règles conventionnelles auxquelles il est fait allusion sont, en ce qui concerne l'atmosphère, la convention de Paris sur la navigation aérienne de 1919 complétée en 1929; la convention ibéro-américaine de 1926 et la convention pan-américaine de 1927 ⁷⁸.

On conçoit d'ailleurs facilement que les restrictions apportées à la navigation aérienne soient plus strictes que celles qui existent en matière de navigation maritime, car l'avion qui survole le territoire d'un Etat court le risque de tomber sur ce territoire et d'y occasionner de graves accidents et d'importants dommages. L'Etat survolé est donc justifié à se montrer rigoureux.

En ce qui concerne le sol et le sous-sol de la mer territoriale, il n'existe à l'heure actuelle aucune règle dans le droit positif international. On ne trouve guère que des dispositions d'ordre interne ⁷⁹. Aussi est-ce avec raison que certains délégués ont conclu qu'il n'y avait pas lieu de réglementer, pour l'instant, ce point. — Néanmoins, une certaine communauté de tendances et de vues s'impose, étant donné les rapports étroits qui existent entre les divers éléments physiques envisagés.

(77) Ibid., p. 54.

(78) Cf. HENRY-COUANNIER. *Eléments créateurs du droit aérien*. — LE FUR. *Précis de D. I. public* 1^{re} éd., p. 390 et s.

(79) En France, l'art. 10 du décret du 29 septembre 1929 spécifie que dans les eaux territoriales françaises les navires de guerre étrangers « sont tenus de s'abstenir de faire des relevés ou sondages et de procéder à moins d'autorisation spéciale à tous exercices militaires, etc... »

— Comme exemple de la possession par l'Etat du sous-sol de la mer territoriale le gouvernement des Pays-Bas a cité dans sa réponse au questionnaire de la S. D. N. le cas de la concession pour l'exploitation de l'étain sous la mer de Singkep (Cf. S. D. N. Bases de discussion, p. 20). — La Grande-Bretagne exploite aussi sous la mer à plusieurs kilomètres de sa côte des mines d'étain ou de cuivre en Cornouailles et des mines de charbon dans le comté de Cumberland ainsi qu'entre Folkestone et Douvres. — En France on peut mentionner les mines de fer de Diélette à l'extrémité du Cotentin.

§ III. — *Le droit de l'Etat riverain de continuer en haute-mer la poursuite commencée dans la mer territoriale* ⁸⁰.

L'Etat riverain étant souverain sur la mer territoriale, a le droit de réprimer les atteintes qui seraient portées à sa souveraineté par des navires étrangers de passage dans cette mer; en particulier il a le droit de poursuivre et d'arrêter les navires commettant des manquements à son ordre juridique interne, qui s'applique dans la limite de la mer territoriale, puisque celle-ci est considérée comme une portion de son territoire, et qu'elle est soumise comme telle à sa souveraineté. Il a donc le droit de poursuivre les navires qui contreviendraient à ses lois ou règlements, et de les saisir, mais ce droit est enfermé dans les limites des eaux territoriales.

La question se pose alors de savoir, si les navires de guerre de l'Etat riverain peuvent poursuivre en haute mer un navire étranger se trouvant dans les eaux territoriales, qui a commis une infraction aux lois et aux règlements de l'Etat riverain.

A cette question, il semble qu'il faille répondre par une distinction suivant que la poursuite a été commencée, ou ne l'a pas été, dans les eaux territoriales de l'Etat riverain.

Si elle ne l'a pas été, le principe de la liberté des mers s'oppose à ce que l'Etat riverain entreprenne la poursuite, du moment qu'il ne s'agit pas d'une infraction au droit international (piraterie).

Si elle a été commencée dans les eaux territoriales et sous certaines conditions à préciser, la poursuite est-elle licite ? Doit-on reconnaître à l'Etat riverain ce droit comme conséquence de sa souveraineté sur les eaux territoriales et pour protéger les attributs de cette souveraineté ?

Certaines conventions relatives à la répression de la contrebande l'admettent; il en est ainsi pour les traités conclus par les Etats-Unis, relatifs à la réglementation du trafic des boissons enivrantes, par exemple la Convention entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne signée le 23 janvier 1924 (art. 11) ⁸¹. Il en est de même pour la Convention d'Helsing-

(80) Hot pursuit.

(81) Cf. article de M. GIDEL sur cette Convention Dor, VI-I-21. Cf. aussi réponse du Gouvernement des Etats-Unis S. D. N. Bases de discussion, pp. 93 et 94.

fors du 19 août 1925 entre la Suède et divers autres pays pour réprimer la contrebande de l'alcool; l'art. 9, al. 2 de cette convention porte : « Si un navire soupçonné de se livrer à la contrebande est rencontré dans la zone élargie nommée ci-dessus (zone de douze milles marins) et qu'il s'échappe hors de cette zone, les autorités du pays dont relève cette zone pourront le poursuivre aussi au delà de cette zone, dans la mer ouverte et user envers lui des mêmes droits que s'il avait été saisi à l'intérieur de la zone ». Citons encore l'art. 20, al. 1, du traité de commerce et de navigation entre l'Italie et l'Egypte qui est conçu en ces termes : « En cas de soupçon de contrebande, les agents de la douane égyptienne pourront aborder et saisir tout navire d'un tonnage de moins de 200 tonneaux, dans un rayon de dix kilomètres de la côte en dehors des eaux d'un port égyptien; de plus, tout navire italien de moins de 200 tonneaux pourra être arrêté et saisi au delà de cette distance, si la poursuite non interrompue a été commencée dans un rayon de dix kilomètres du littoral » ⁸².

Que faut-il décider en l'absence de convention ? Le droit international reconnaît-il le droit de poursuite en haute-mer et à quelles conditions ?

Sur la question de principe, il y a controverse. Lors des travaux préparatoires des résolutions de Paris de l'Institut de Droit International de 1894, M. Moore, dont l'autorité a certes un grand poids, a contesté l'existence de ce droit ⁸³.

Fedozzi remarque également : « la plus grande partie de la doctrine est favorable à ce droit de poursuite. Plusieurs écrivains n'hésitent pas à affirmer qu'il correspond au consentement des nations, entendant par là qu'une coutume internationale généralement obligatoire s'est formée. *Cette opinion est extrêmement contestable*. Le fait de considérer que le prétendu droit de poursuite est une conséquence naturelle et

(82) Cité par FEDOZZI, op. cit., p. 80, note 1.

(83) Le rapporteur sir Thomas Barclay résumait ainsi son opinion : « M. Moore est disposé à admettre la doctrine de la « poursuite continue », mais il ne croit pas que c'est la pratique actuelle de poursuivre des vaisseaux sur la haute mer pour des infractions à la loi douanière; et il sait qu'il n'a pas été d'usage ni aux Etats-Unis ni au Canada de poursuivre et de saisir en haute mer des bateaux de pêche qui auraient violé les lois concernant les pêcheries. Sans doute, dit-il, il a été souvent remarqué que la cessation de poursuite à la limite des trois milles aboutissait à l'exemption des fraudeurs. Toutefois, on a considéré cette exemption comme préférable au fait de s'attribuer un droit contestable non seulement en principe, mais aussi dans son application. » Ann. de l'I. de D. I. XIII, p. 155.

une garantie indispensable des droits les plus certains de l'Etat côtier sur la mer territoriale n'a certainement *aucune valeur positive*. Ce peut être la raison matérielle d'une règle, à laquelle la volonté des Etats pourrait donner naissance, mais ce n'est pas la démonstration de l'existence de la règle elle-même. Si même on admet que la poursuite constitue en théorie un droit accessoire du droit de souveraineté territoriale existant sur la mer côtière, cela ne veut pas dire que les Etats ayant reconnu ce dernier droit soient nécessairement tenus de reconnaître le premier ⁸⁴.

Cette question de la liberté du droit de poursuite n'a pas donné lieu à beaucoup de décisions de jurisprudence internationale. On cite habituellement la sentence de M. Asser du 29 novembre 1902 dans l'affaire des navires américains James Hamilton Lewis et Ch. White, qui avaient été saisis en haute-mer par des navires russes après poursuite commencée dans les eaux territoriales. L'arbitre dans cette affaire, M. Asser, a déclaré que « le système d'après lequel les navires de guerre d'un Etat ont le droit de poursuivre, même au delà de la mer territoriale, un navire dont l'équipage a commis un acte illégal dans les eaux territoriales ou sur le territoire de cet Etat, *ne peut être reconnu comme conforme au droit international*, parce que la juridiction d'un Etat ne s'étend pas au delà des limites de la mer territoriale, à moins qu'une exception n'ait été faite à cette règle par convention expresse..... » ⁸⁵.

Les réponses des gouvernements au questionnaire de la S. D. N. sont presque unanimes à reconnaître, sous certaines conditions, la liberté du droit de poursuite. Seules, la Roumanie le considère comme illicite et la Suède « doute » que le droit international actuellement en vigueur fournisse des règles généralement admises sur le droit de poursuite.

La question de principe ne souleva pas de difficulté lors de la Conférence de Codification, mais on discuta surtout les conditions de validité de la poursuite et l'on trouva que la base de discussion N° 26 manquait de précision, c'est pourquoi l'étude de ces conditions fut renvoyée à la première Sous-Commission. Celle-ci proposa l'article suivant : (art. 11) : « La poursuite d'un navire étranger pour infractions aux lois et règlements

(84) FEDOZZI, op. cit., pp. 79-80.

(85) R. G. D. I. P. 2^e série, t. V, p. 83 et 90.

de l'Etat riverain, commencée alors que le navire étranger se trouve dans ses eaux intérieures ou dans la mer territoriale, peut être continuée hors de la mer territoriale, à condition que la poursuite n'ait pas été interrompue. Le droit de poursuite cesse dès que le navire poursuivi entre dans la mer territoriale de son pays ou d'une tierce Puissance ».

« La poursuite ne peut être considérée comme commencée que si le navire poursuivant s'est assuré par des relèvements, des mesures d'angles ou d'une autre façon, que le navire poursuivi ou l'une de ses embarcations se trouve dans les limites de la mer territoriale et qu'il a commencé la poursuite en donnant le signal de stopper. L'ordre de stopper doit être donné à une distance telle, qu'il puisse être vu ou entendu du navire ».

« En cas de capture en haute-mer, le fait sera notifié sans délai à l'Etat, dont le navire capturé porte le pavillon. »

Le projet précise donc les conditions de validité de la poursuite et impose à l'Etat capteur l'obligation de notifier la saisie à l'Etat, dont le navire a été capturé.

Tout en attribuant un pouvoir assez large à l'Etat riverain, la réglementation instituée vise dans son ensemble à donner des garanties contre les abus. Ces garanties sont nécessaires, car il ne faut pas oublier qu'on déroge ici au principe de la liberté des mers.

Pour que la poursuite soit possible, il faut :

1° que le navire étranger ait commis une infraction aux lois et règlements de l'Etat riverain. On ne précise pas quelle doit être la nature de l'infraction, l'infraction à une loi douanière peut donc être prise en considération.

2° L'infraction doit avoir été commise dans les eaux intérieures ou dans les eaux territoriales, c'est-à-dire dans celles qui sont soumises à la souveraineté de l'Etat côtier. La question de savoir, si la poursuite pouvait être entreprise pour des infractions commises dans la zone contiguë à la mer territoriale ⁸⁶, a été posée au cours de la discussion en Commission

(86) Cf. Résolutions de l'Institut de D. I. Session de Stockholm 1928. Art. 13. « La poursuite commencée par l'Etat riverain pour infraction à ses lois et règlements, dans la mer territoriale ou dans la zone contiguë supplémentaire visée à l'article précédent, peut être continuée sur la haute mer et l'Etat riverain aura la faculté d'arrêter et de juger le navire poursuivi... »

par M. Raestad⁸⁷; le délégué britannique ne s'y est pas montré favorable⁸⁸; son examen a été finalement ajourné et la Sous-Commission l'a résolue négativement en la passant sous silence.

3° On notera, qu'il n'est pas nécessaire que ce soit le navire qui commette l'infraction; il suffit qu'une de ses embarcations l'ait commise; autrement dit, le navire peut se trouver en haute-mer et l'embarcation dans les eaux territoriales; dans ce cas la poursuite est licite⁸⁹.

4° Il n'est pas exigé, que le navire qui a commis l'infraction soit pris en état de flagrant délit, comme le droit allemand l'exige par exemple⁹⁰.

5° Il n'est pas nécessaire, que le navire de l'Etat riverain, qui poursuit, soit lui-même au début de la poursuite dans les eaux territoriales — autrement dit, il n'est pas nécessaire, que le navire qui entreprend la poursuite et le navire en état d'infraction soient simultanément dans les eaux territoriales. Cette précision a été adoptée sur la remarque du délégué danois, M. Lorck, afin de faciliter le service de l'inspection des pêcheries : il est habituel, a-t-il dit, que l'inspection soit faite le long et en dehors de la limite (des eaux territoriales), vu que, dès que le chalutier voit le navire d'inspection, il coupe le chalut et quitte les eaux territoriales et c'est presque toujours au delà de la limite, qu'on doit l'arrêter⁹¹.

6° Mais étant donné cette possibilité de commencer la poursuite en dehors des eaux territoriales, il fallait prévoir les abus⁹² et y remédier. C'est pourquoi il importait de préciser le moment où la poursuite est commencée. — D'après le texte, la poursuite ne peut être considérée comme commencée, qu'au moment où le navire poursuivant s'est convaincu lui-même de la présence du navire étranger dans la mer territoriale et où il

(87) S. D. N. Actes de la Conf. de Cod. Proc. verb. II^e Com., p. 100.

(88) Ibid., p. 102.

(89) Cf le cas de la goëlette de la Colombie britannique Araunah cité dans la réponse du Gouvernement des Etats-Unis. S. D. N. Bases de discussion, p. 93.

(90) Cf. Réponse du gouvernement allemand, *ibid*, p. 92.

(91) S. D. N. Actes de la Conf. de Cod. P. V. 2^e Commission, pp. 99-100.

(92) Le délégué de Grande-Bretagne, Sir Maurice Gwyer, indique l'hypothèse suivante : un bateau de pêche a commis une infraction à la loi dans les eaux territoriales, un navire d'inspection se trouvant à quelques milles de là et ne pouvant voir le bateau de pêche reçoit, supposons, un message sans fil annonçant qu'une infraction a été commise à quelque distance de là; il commence sa poursuite avant d'avoir vu le bateau de pêche. Est-ce là oui ou non le commencement de la poursuite ?

a donné, en hissant le signal prescrit, l'ordre de stopper. On n'a pas voulu se contenter d'un ordre au moyen de la T. S. F., ce qui permet de la donner à une distance illimitée, d'où cette règle : *L'ordre de stopper doit être donné à une distance telle, qu'il puisse être vu ou entendu d'un navire.*

7° La poursuite commencée doit être ininterrompue. Le navire, qui poursuit, ne peut pas abandonner la poursuite, puis la reprendre. La question de savoir, si une poursuite commencée a été interrompue est une question de fait.

8° La poursuite doit cesser, dès que le navire poursuivi entre dans la mer territoriale de son pays ou d'une tierce Puissance; sinon le navire, qui poursuit, porterait atteinte à la souveraineté de l'Etat tiers. Doit-il résulter de cette règle, qu'un navire poursuivi, qui resterait quelques minutes dans les eaux territoriales étrangères, pourra échapper à la poursuite ?⁹³. On peut soutenir, que du fait de son « entrée » dans les eaux étrangères, le droit de poursuite doit cesser et que la poursuite étant alors interrompue, ne peut être reprise en vertu de la règle précédente. Doit-on admettre au contraire, que poursuivre ne signifie pas seulement courir après le navire mais parfois attendre, garder à vue ? La question ne semble pas avoir été prise en considération par la Sous-Commission⁹⁴.

Si la capture du navire a lieu en haute mer, la saisie du navire capturé doit donner lieu, de la part de l'Etat du navire capteur, à une notification. On avait proposé de ne pas exiger cette mesure, sous le prétexte, que son accomplissement entraînerait des complications inutiles⁹⁵. Elle a été cependant maintenue à juste titre. « La pratique montre, en effet, a dit M. de Ruelle⁹⁶, délégué belge, que lorsqu'un bateau de pêche a été pris par un autre bateau, il a toujours raison; il se plaint aux autorités de son pays d'avoir été victime d'une mesure illégale. Il me semble opportun, qu'à ce moment l'Etat du pavillon ait en main le rapport de l'Etat capteur, afin qu'il puisse se faire une opinion immédiate. C'est de l'intérêt de

(93) Le vice-amiral SURIE, délégué des Pays-Bas a dit que l'on retrouvait la même question à propos du blocus de guerre. S. D. N. *ibid.*, p. 102.

(94) Cf. Ann. Inst. D. I. Lausanne 1927. T. XXXIII, p. 94. M. DE LAPRADELLE voudrait que la poursuite puisse être continuée même dans la Mer territoriale d'un autre Etat, mais qu'elle s'arrête à l'entrée d'un port de cet Etat. Cette théorie fondée sur l'absence de souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale n'a pas été admise par l'Institut de D. I.

(95) Cf. M. LORCK (Danemark). S. D. N. *ibid.*, p. 99.

(96) *Ibid.*, p. 102.

tous ». C'est pourquoi, le maintien de la notification a été adopté en Commission par 28 voix contre 6.

Le défaut de notification entraîne-t-il la nullité de la capture ? Cela dépend du caractère de la notification ; si on en fait une condition de forme de la capture, celle-ci ne sera pas valable ; si ce n'est qu'une condition de publicité, la capture pourrait être considérée comme valable, mais elle ne serait pas opposable aux tiers. Il serait bon, par conséquent, de prévoir la sanction de l'omission partielle ou totale de la notification et d'indiquer si les motifs de la capture doivent être énoncés dans cette notification.

Bien qu'il soit nécessaire de perfectionner encore les dispositions projetées, il n'en faut pas moins reconnaître, que l'étude du droit de poursuite a donné lieu à d'intéressants échanges de vue à la Conférence de Codification et qu'un effort certain a été fait, pour en préciser les conditions et le champ d'application.

CHAPITRE III

Le droit de passage¹ des navires étrangers dans la mer territoriale.

Si l'Etat riverain a la souveraineté sur la mer territoriale, ce n'est pas une souveraineté absolue mais une souveraineté limitée, de telle sorte que *la reconnaissance d'un droit de passage des navires étrangers dans la mer territoriale est parfaitement compatible avec l'existence de la souveraineté de l'Etat riverain* sur la mer territoriale. Comme a eu l'occasion de le dire le délégué de la Finlande, M. Erich : « dans la conscience juridique actuelle, il est établi d'une manière suffisamment solide que la souveraineté n'est pas une qualité rigide et absolue, elle est plutôt souple, compatible avec des restrictions en faveur d'autres Etats »². Plusieurs exemples montrent d'ailleurs que la reconnaissance du droit de passage sur le territoire ou sur le domaine de l'Etat est compatible avec la souveraineté de l'Etat; c'est ainsi que la Convention de 1919 sur la navigation aérienne, qui qualifie la souveraineté de l'Etat sur l'espace aérien de « complète et exclusive », admet cependant « le droit », qu'ont les aéronefs des Etats contractants, de survoler le territoire de ces Etats (sous certaines conditions de réglementation d'ailleurs). De même, l'Etat a la souveraineté sur les fleuves nationaux navigables; cependant, sans porter atteinte à cette souveraineté, la convention de Barcelone du 20 avril 1921 a pu établir sur les voies d'eau intérieures, aussi bien que sur celles d'un caractère international,

(1) Jus passagii sive transitus innoxii.

(2) S. D. N. Actes de la Conférence de Codification Proc. verbaux, II^e Com., p. 44. Le délégué espagnol M. GOICOECHEA eut l'occasion d'affirmer la compatibilité du droit de passage inoffensif avec le principe de la souveraineté : « la question qui se pose est de savoir si le droit de souveraineté est compatible avec le droit de passage sans aucun qualificatif. Pour ma part je réponds affirmativement. Le droit moderne a formulé un principe d'après lequel il n'y a pas de droit absolu de souveraineté. Dans ces conditions le droit de souveraineté et le droit de passage sont parfaitement conciliables », *ibid.*, p. 65.

le principe de la liberté de transit³. La Conférence de Genève de 1923 a également élaboré un projet de convention, qui prévoit le droit de libre accès des ports au profit des Etats contractants⁴, bien que les ports fassent sans aucun doute partie du territoire de l'Etat. Enfin le projet de convention sur les eaux territoriales élaboré par la première Sous-Commission, dont il a été souvent question ici, a prévu, comme tous les projets de codification antérieurs, l'existence d'un droit de passage inoffensif des navires étrangers dans la mer territoriale.

L'importance de ce droit de passage ne saurait être sous-estimée. On l'a pourtant contestée. « Ce droit, dit le délégué américain, M. Miller, a une valeur qui, à mon avis, a été considérablement exagérée par la doctrine. Il existe de vastes étendues de côtes dans le monde, où le droit de passage inoffensif n'est jamais utilisé par des navires de commerce. Je puis dire, en tout cas, que sur de grandes parties de la côte des Etats-Unis d'Amérique les navires de commerce ne pénètrent pas dans la zone des eaux territoriales en passage inoffensif; ils passent hors de cette zone »⁵. Cette opinion part d'abord d'une conception restrictive du droit de passage (ne s'appliquant qu'au simple transit dans la mer territoriale); puis elle présuppose, que la mer territoriale est relativement peu étendue (en profondeur). Enfin, si sur certaines parties du globe le passage inoffensif ne présente pas d'importance, il n'en est pas de même dans certaines autres parties, comme c'est le cas pour les détroits par exemple.

En réalité, la doctrine n'a pas exagéré l'importance du droit de passage inoffensif; c'est sur son existence que sont fondées, en effet, les principales limitations de la souveraineté de l'Etat, en ce qui concerne la condition juridique des navires étrangers dans la mer territoriale. L'Etat riverain, avons-nous dit, est compétent en vertu de son droit de souveraineté sur les eaux territoriales pour déterminer cette condition juridique, mais la souveraineté n'est pas un pouvoir arbitraire. L'Etat est soumis au droit. Il ne peut exercer sa compétence que sur la base du droit. C'est pourquoi, sous peine d'engager sa res-

(3) Cf. FAUCHILLE, op. cit. I, 2^e partie, pp. 491 et s. STRUPP, op. cit, p. 201.

(4) FAUCHILLE, op. et vol. cit., p. 395. LE FUR, op. cit. N^o 709, p. 382.

(5) S. D. N. Actes de la Conf., p. 58.

ponsabilité, il doit régler la condition juridique des navires étrangers dans la mer territoriale, d'une manière conforme au droit international. Or, le respect du droit de passage doit nécessairement limiter la souveraineté de l'Etat riverain en la matière, si l'on ne veut pas rendre illusoire ce droit. Il oblige donc l'Etat riverain à adopter une réglementation, qui ne soit pas abusive.

S'agissant d'une limitation, il importe d'en préciser très exactement le domaine d'application et les conséquences qui en résultent, et pour cela, de définir le droit de passage, et de déterminer le fondement et la source de ce droit. C'est ce que nous ferons dans une section première. Nous indiquerons ensuite, dans une seconde section, les conditions d'exercice du droit de passage; dans une section troisième, nous rappellerons quelles sont les sanctions des obligations, qui s'imposent aux navires de passage et la portée de ces sanctions. Enfin, dans une section quatrième, nous traiterons des limitations apportées à l'exercice de certaines compétences de l'Etat riverain en vertu du droit de passage inoffensif.

*

* *

SECTION I.

DÉFINITION, FONDEMENT, SOURCE ET PORTÉE DU DROIT DE PASSAGE INOFFENSIF.

Du moment que l'on affirme, que l'Etat riverain a la souveraineté sur la mer territoriale, toute limitation à cette souveraineté doit être rigoureusement définie, car, dans le doute, c'est le pouvoir de l'Etat qui est présumé et non pas la liberté des Etats tiers. C'est pourquoi les partisans de la souveraineté à la Conférence de Codification ont justement estimé, que l'effort de définition ne devait pas porter sur le terme « souveraineté », mais sur celui de « passage inoffensif ». Sir Maurice Gwyer, délégué de la Grande-Bretagne, pouvait en effet déclarer avec conviction : « à mon avis, si l'on rencontre une difficulté comme semble le supposer le délégué de la Norvège, elle sera résolue par une définition précise du terme « passage inoffensif » plutôt que par un essai de définition de l'ex-

pression « souveraineté » ⁶. La nécessité de définir le droit de passage inoffensif s'affirme également dans la thèse qui nie la souveraineté de l'Etat sur les eaux territoriales ». — C'est ainsi que le délégué suédois, M. Sjöborg, déclarait : « On ne peut être fixé sur le sens du mot employé à la base de discussion N° 1 « souveraineté » avant de connaître exactement la teneur de l'expression « passage inoffensif », de même avant d'avoir fixé les droits de juridiction de l'Etat riverain » ⁷. Le délégué suédois proposait, au fond d'énumérer les droits de l'Etat riverain, au lieu de chercher à synthétiser, et cette énumération devait en quelque sorte se faire, selon lui, par élimination. Quel que soit le caractère du droit de l'Etat riverain sur la mer territoriale, il est donc nécessaire de définir le droit de passage inoffensif, parce qu'il convient dans tous les cas de limiter le droit de l'Etat. On peut donc se montrer satisfait de ce que l'un des buts poursuivis par la Commission et la première Sous-Commission, ait été de chercher à donner une définition du droit de passage inoffensif et d'essayer de préciser la question.

Le délégué des Etats-Unis d'Amérique, M. Miller, proposa une définition étroitement limitée. D'après lui, « le droit de passage inoffensif est un droit de passage indépendant de l'entrée dans un port ou de la sortie d'un port. Autrement dit, c'est le droit de naviguer dans les eaux territoriales uniquement en vue de les traverser, d'un endroit situé hors de la juridiction de l'Etat riverain intéressé, jusqu'à un autre endroit également situé hors de cette juridiction » ⁸.

Le délégué de la Grande-Bretagne, Sir Maurice Gwyer, de son côté, présenta lui aussi une définition proche de la précédente : « le droit de passage inoffensif est le droit d'un navire étranger, qui n'entre pas dans un port de l'Etat riverain ou qui ne sort pas d'un de ses ports, de pénétrer dans les eaux territoriales de cet Etat et d'y naviguer uniquement en vue de les traverser » ⁹.

Il résulte de cette définition que seraient exclus du droit de passage inoffensif :

1° Les navires sortant d'un port — ou plus généralement

(6) S. D. N. Ibid., p. 20.

(7) Ibid., ibid., p. 15. Cf. aussi, p. 68.

(8) Ibid., p. 58.

(9) Ibid., p. 62.

des eaux intérieures d'un Etat ouvertes au commerce international.

2° Ceux qui, venant de la haute mer, pénètrent dans les eaux territoriales de l'Etat riverain pour aller faire escale dans un de ses ports ou transiter sur des fleuves ou canaux ouverts à la navigation de tous les Etats. C'est en tenant compte de cette double restriction que l'on peut dire, que la conception précédente du droit de passage inoffensif est étroite.

Une définition un peu plus large que la précédente reconnaît le droit de passage aux navires transitant à travers la mer territoriale, ainsi qu'à ceux sortant d'un port de l'Etat riverain, mais la refuse à ceux qui viennent de la haute mer et se dirigent vers un port de cet Etat. On distingue, suivant que le navire de passage visite ou ne visite pas le port.

Sir Maurice Gwyer, délégué de la Grande-Bretagne, après avoir posé la définition rapportée précédemment, s'est rallié à cette distinction. Voici comment il justifie la reconnaissance du passage inoffensif au profit du navire, qui quitte le port. « Par hypothèse, dit-il, le navire s'est trouvé dans le port avec l'autorisation de l'Etat riverain lui-même, et ses affaires une fois terminées, il n'a d'autre solution en quittant le port, que de traverser les eaux territoriales de l'Etat pour regagner la haute mer¹⁰. Pour refuser ce droit au navire qui se rend dans un port de l'Etat riverain, voici le raisonnement qu'il prête à cet Etat : Selon lui, « l'Etat riverain dira : « Dans l'intérêt de notre législation, de nos lois sanitaires, etc..., il nous faut arraisonner votre navire, l'inspecter, examiner éventuellement l'équipage avant de vous laisser entrer dans le port où vous vous rendez ». Il s'agit, peut-être, de la sécurité de l'Etat en question, il y va peut-être à la fois de l'intérêt du navire lui-même et des autorités du port; on peut gagner du temps en procédant à l'inspection ou en la commençant le plus tôt possible, c'est-à-dire dès que le navire entre dans les eaux territoriales. Si l'Etat riverain peut exercer ces droits, qu'il ne pourrait revendiquer pour un navire traversant les eaux territoriales sans se rendre dans un port, cette situation me semble alors bien différente, et l'Etat riverain doit être libre de faire valoir, pour le navire se rendant dans le port, des droits qu'il ne peut valablement revendiquer pour le navire qui se trouve

(10) Cf. *ibid.*, p. 72.

simplement en passage inoffensif. En conséquence, j'estime devoir maintenir une distinction entre le cas d'un navire entrant dans un port et celui d'un navire quittant un port à destination de la haute mer ». Telles sont les raisons invoquées par le délégué britannique pour faire la distinction entre le navire qui quitte le port et celui qui le visite, et montrer l'intérêt qu'il y attache.

Ces raisons ne sont pas convaincantes et c'est une conception élargie du droit de passage qui a fini par prévaloir. La première Sous-Commission a en effet défini, de la sorte, le passage : « Le « passage » est le fait de naviguer dans la mer territoriale, soit pour la *traverser*, soit pour *entrer* dans les eaux intérieures, soit pour *prendre le large* en venant des eaux intérieures » ¹¹.

Sans doute M. Raestad, délégué norvégien, a-t-il pu dire qu'il acceptait « l'idée maîtresse qui est à la base de l'amendement britannique, à savoir, la nécessité de préciser les règles à adopter » au sujet du passage inoffensif; néanmoins il a combattu la définition, que cette délégation en avait donnée. « Etant données les conditions actuelles de la vie internationale et étant données les raisons mêmes de ce concept, a-t-il dit, le droit de passage inoffensif n'appartient pas seulement aux navires qui traversent les eaux territoriales, ainsi qu'aux navires quittant un port qui se trouvent dans les eaux territoriales, mais aussi et au même titre..... aux navires qui vont à destination d'un port ouvert au commerce international » ¹².

Dans une intervention très écoutée, le Dr. Schücking a pu déclarer aussi : « J'ai étudié la question juridique des eaux territoriales pendant plus de trente ans, et je n'ai vu, nulle part, qu'une distinction soit faite entre les navires qui quittent un port, ou qui traversent seulement les eaux territoriales et les navires qui veulent se rendre dans un port. Une telle distinction est impossible » ¹³.

Quelles raisons justifient donc cette impossibilité ? Il y a lieu de noter tout d'abord que les craintes exprimées par le délégué britannique, touchant la sécurité de l'Etat riverain, la protection de la santé publique, ne se justifient pas. En ce qui concerne le contrôle sanitaire, il ne faut pas oublier la répro-

(11) Ibid., p. 213.

(12) Ibid., p. 71.

(13) Ibid., p. 73.

bation qui entoure l'acte accompli en 1893 par le président du Brésil, Peixoto, en obligeant deux navires d'émigrants venus d'Italie, qui se trouvaient contaminés, à quitter les eaux brésiliennes¹⁴. Comme on l'a remarqué, la création de lazarets suffit aux nécessités de la protection sanitaire, et point n'est besoin d'ajouter d'inutiles souffrances à des passagers déjà gravement atteints peut-être. Quant à la sécurité de l'Etat riverain, rien ne l'empêche, une fois le navire arrivé au port, de lui imposer des conditions, même rétrospectives¹⁵.

Les objections étant écartées, il y a lieu maintenant de justifier directement le rejet des distinctions proposées. M. Raestad faisait allusion, à cet égard, aux conditions actuelles de la vie internationale. Il convient, en effet, de tenir compte de l'Etat du droit en vigueur et du fondement même du droit de passage inoffensif.

C'est le délégué principal belge, M. de Ruelle, qui recommanda de tenir compte du droit positif actuel et des obligations contractées par les Etats. Il est apparu à ce délégué qu'il fallait éviter d'insérer dans les dispositions à élaborer « quoi que ce soit qui fut contraire au statut des voies navigables d'intérêt international. En effet, dit-il à certains endroits, les eaux territoriales servent d'accès aux voies navigables internationales et il me paraît, que le régime ne peut être moins favorable sur la bande des eaux territoriales à traverser que sur les fleuves, sans quoi le régime de liberté défini pour les fleuves serait un vain mot, et il serait possible à l'Etat auquel appartient la bande d'eau territoriale de rendre cette liberté illusoire »¹⁶. Le droit de passage inoffensif dans les eaux territoriales est donc commandé par le respect de la liberté de transit sur les fleuves où cette liberté est reconnue. Il en est une conséquence nécessaire et c'est à ce titre, qu'il figure dans les traités et conventions qui ont institué cette liberté de transit¹⁷. La Convention de Barcelone du 20 avril 1921 (art. 2)

(14) Cf. GRASSO. De l'interdiction des ports d'un Etat pour raison sanitaire. R. D. P. et de SC. POL. (Jèze), t. IV, p. 43. — DE LAPRADELLE, op. cit. R. G. D. I. P. 1898, p. 312. — FEDOZZI, op. cit., p. 93.

(15) Cf. RAESTAD. S. D. N. Actes de la Conf., p. 71.

(16) Ibid., p. 67.

(17) Cf. notamment les traités de paix avec l'Allemagne du 28 juin 1919 (art. 321); de Neuilly-sur-Seine avec la Bulgarie, du 27 nov. 1919 (art. 272); de Sèvres avec la Turquie, du 10 août 1920 (art. 328) et le traité de Lausanne, du 24 juillet 1923 (art. 103 et s.) qui a remplacé le traité de Sèvres. — Conventions conclues le 28 juin, 10 sept. et 9 déc. 1919 avec les principales Puis-

a dit notamment « qu'en vue d'assurer l'application des dispositions du présent article (relatif au libre transit territorial) les Etats contractants, conformément aux conditions et réserves d'usage, autoriseront le transit à travers leurs eaux territoriales ». Sans doute y a-t-il une certaine imprécision dans cette dernière formule, mais il ne faut pas oublier, qu'aux termes de cette convention, les Etats s'interdisent de conclure, entre eux, à l'avenir, des conventions qui auraient un caractère plus restrictif que celle de Barcelone.

Le droit de passage inoffensif dans les eaux territoriales est également une condition indispensable pour le respect de la Convention de Genève du 9 décembre 1923 sur le régime des ports maritimes, qui a consacré, sous certaines conditions, le « libre accès » de ces ports.

L'obligation de respecter la liberté du transit sur certaines voies navigables et la liberté d'accès de certains ports commandait donc une conception large du droit de passage inoffensif dans les eaux territoriales, pour que les navires en simple transit ou ceux quittant un port de l'Etat riverain, ou ceux encore qui se dirigent vers l'un de ses ports, bénéficient de ce droit.

Mais la reconnaissance de ce droit au profit des navires est avant tout commandée par le fondement même du droit de passage inoffensif.

Ce *fondement* se rattache directement d'une part aux nécessités mêmes de la navigation¹⁸. Ce qui le prouve, c'est qu'il est unanimement reconnu, qu'un Etat ne peut pas fermer ses eaux et ses ports aux navires, qui sont obligés d'y pénétrer en cas de force majeure (tempête, avarie de machine, manque de vivres...); ce qui le prouve, c'est, également, que le passage ne peut être interdit « sous aucun prétexte » dans les détroits reliant deux portions de mer libre¹⁹. D'autre part, il se déduit de la liberté de la navigation, corollaire de la liberté des mers, et du « droit » au commerce international.

Il en résulte un certain nombre de conséquences. Tout

sances alliées et associées; la Pologne (art. 17), le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes (art. 15) et la Roumanie. — Cf. aussi la Convention du 21 août 1921 réglant en matière de transit les rapports de l'Allemagne, de la Pologne et de la Ville libre de Dantzig (art. 1^{er}).

(18) C'est pourquoi le délégué suédois a pu dire que le droit de passage inoffensif était aussi ancien que la notion même de mer territoriale, *ibid.*, p. 68.

(19) Cf. Projet de la deuxième sous-commission, art. 19. *Ibid.*, p. 208.

d'abord, quant à la *source* du droit de passage inoffensif, de nombreuses conventions et traités l'ont reconnu expressément²⁰. En résulte-t-il, qu'en l'absence de convention ou de traité, le droit de passage inoffensif n'existerait pas en tant que tel au profit des navires étrangers ? Autrement dit, sa source est-elle seulement dans le droit écrit, n'est-elle pas dans le droit non écrit, dans la coutume ? Etant donné l'unanimité des législations internes, il est permis d'affirmer que le droit de passage a sa source dans la coutume : « La coutume générale des nations, déclare M. Sanchez de Bustamante, a établi un droit de transit des navires étrangers par la mer territoriale »²¹; on peut dire, que la reconnaissance de ce droit est conforme à la conscience juridique des individus²², et que les traités, qui mentionnent ce droit, ne font que constater cette coutume.

Par son origine coutumière le droit de passage inoffensif dans la mer territoriale se distingue nettement de la liberté de transit sur les fleuves d'intérêt international, de la liberté d'accès des ports²³ et du droit de passage innocent en matière de navigation aérienne. Ces libertés ne s'appliquent que dans les rapports des Etats contractants, tandis que le principe du droit de passage inoffensif est un principe de valeur universelle; il s'applique aux navires de tous les Etats.

Etant donné que le fondement du droit de passage réside dans les nécessités de la navigation et du commerce international, il est possible de préciser son contenu et son champ d'application.

Le droit de passage inoffensif comporte nécessairement d'abord le droit d'accès dans la mer territoriale. On ne peut passer sans avoir été au préalable admis. De cette obligation pour l'Etat riverain de respecter le droit d'accès, il résulte que

(20) Adde aux traités et conventions déjà cités supra, p. 125 au texte et en note : traité de paix de Dorpat, art. 32, par. 6, al. 1^{er}. Traité de commerce et de navigation entre la Grande-Bretagne et la Finlande du 14 décembre 1923, art. II, al. 2.

(21) Cf. Sanchez de Bustamante y Sirven. La mer territoriale, p. 201.

(22) Cf. art. 23. lett. E. du Pacte de la S. D. N. « Les Membres de la Société :...

e) prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les Membres de la Société. »

(23) On peut même observer en ce qui concerne les ports que « si on a longtemps considéré comme un droit fondamental de l'Etat la faculté pour lui d'ouvrir ou de fermer ses ports à qui lui plaisait, *aujourd'hui la coutume internationale a changé entre pays civilisés.* » (Cf. LE FUR, op. cit., N° 709, p. 382).

les Etats ont moins de liberté en ce qui concerne leur frontière maritime que leur frontière terrestre; d'où une différence entre le territoire « maritime » et le territoire « terrestre ».

De même que la liberté d'aller et de venir sur les voies publiques, à terre, comporte celle de s'arrêter, et dans une mesure où ce n'est pas contraire à la destination normale de la voie, celle de stationner, le droit de passage comprend, en second lieu, dans une certaine mesure, *celui de stopper et aussi de stationner ou de mouiller dans les eaux territoriales*, en tant que ce droit de stoppage et de mouillage est conforme aux nécessités de la navigation²⁴. Mais on peut craindre, que les navires étrangers n'abusent du stoppage ou du mouillage. Cette crainte a été exprimée, notamment en ce qui concerne la pêche, par le délégué de la France, M. Gidel²⁵. Ces corollaires du droit de passage sont donc nécessairement limités; c'est pourquoi, on a considéré au sein de la Commission et de la Sous-Commission, qu'ils avaient un caractère exceptionnel : « le passage comprend éventuellement le droit de stoppage et le mouillage, dit l'art. 3 proposé²⁶, *mais seulement* dans la mesure où l'arrêt et le mouillage constituent des incidents ordinaires de navigation ou s'imposent au navire en état de relâche forcée²⁷ ou de détresse. Il faut en conclure, que

(24) Cf. Résolutions de 1928 de l'Inst. de D. I. 1928, art. 10 : « le droit de passage comporte le droit de séjour dans la mesure *strictement nécessaire* à la navigation ». Le projet de définition du droit de passage inoffensif de la délégation britannique limitait ainsi le droit de mouillage « le droit de passage inoffensif comprend le droit de mouillage et autres droits analogues dans la mesure où ils constituent des accessoires de la navigation ordinaire ». S. D. N. Actes de la Conférence. p. 62.

De l'affectation du droit de séjour aux nécessités de la navigation, M. SALVIOLI, délégué de l'Italie, a conclu qu'il excluait le séjour qui aurait un but différent de celui visé par la navigation « par exemple le séjour nécessaire pour l'embarquement ou le débarquement de personnes, de marchandises », *ibid.*, p. 67.

Seul le délégué de la Tchécoslovaquie ne se rallia pas à la limitation du droit de séjour dans les eaux territoriales : « quel danger pourrait donc se présenter, dit-il, pour l'Etat riverain, du fait qu'un navire autre qu'un bâtiment de guerre, s'arrête quelques heures dans ses eaux ? Quel intérêt pratique pourrait avoir l'Etat riverain à ce que ce navire traverse les eaux territoriales aussi rapidement que possible ? Je ne vois vraiment pas les raisons pour lesquelles un navire s'arrêtant quelques heures dans cette zone devrait être soumis à la compétence judiciaire et législative, comme s'il se trouvait dans un port », *ibid.*, p. 64. — Cette opinion paraît avoir été isolée. Elle s'inspire cependant de l'idée qu'il ne faut pas instituer sur la mer territoriale un régime moins libéral que sur les fleuves internationaux.

(25) « Nous ne voulons pas, en effet, a-t-il dit, que le droit de passage inoffensif puisse servir à tourner les prohibitions qui peuvent être fixées en ce qui concerne le droit de pêche dans les eaux territoriales. *Ibid.*, p. 61. Le droit de séjour ne comporte donc pas le droit de pêche.

(26) *Ibid.*, p. 213.

(27) Sur la situation des navires en relâche forcée. Cf. FEDOZZI, *op. cit.*, p. 39 et s. — FAUCHILLE, *op. et vol. cit.*, p. 1064 et s.

le droit de stoppage ou de mouillage n'existe, que dans la mesure où il est reconnu par l'Etat riverain²⁸. Quant à la situation du navire au mouillage dans les eaux territoriales, elle dépendra aussi de *l'origine de ce stoppage ou de ce mouillage*. C'est ce qu'a mis en lumière le délégué portugais, M. de Magalhães, : « A ce sujet (du régime juridique auquel le navire qui stationne dans les eaux territoriales est soumis) une distinction doit être faite entre le stationnement imposé par les nécessités de la navigation et le stationnement pendant une durée plus longue que ne l'imposent les dites nécessités. Dans le premier cas, le navire doit être soumis au même régime de compétence judiciaire et législative, que s'il était simplement de passage ». Mais dans le second cas, le délégué portugais proposait d'assimiler le navire en question à un navire se trouvant dans un port de l'Etat riverain²⁹. Pour justifier cette différence de régime, le Dr. Schücking a invoqué, en ce qui concerne les navires qui stationnent par nécessité, « l'ancien principe qui régit le droit international maritime, celui du respect au malheur » et il a cité pour appuyer la distinction proposée l'exemple suivant : « lorsqu'il y a un an tous les navires étaient bloqués par les glaces dans la mer Baltique, aucun Etat riverain n'a songé à soumettre au régime des ports les navires se trouvant dans les eaux territoriales glacées »³⁰.

Le droit de passage inoffensif comprend enfin un dernier élément : *il comporte dans une certaine mesure le droit de transporter les personnes et les marchandises à bord*. Le droit de passage ne se limite pas, en effet, au navire seul, il s'étend aussi aux personnes et aux marchandises se trouvant à bord. Comme l'a dit le délégué italien, M. Salvioli, « lorsqu'on parle

(28) Cf. Projet de Convention de l'Institut américain de Droit International. Session de Lima. déc. 1924, Art. 17. « Los buques de comercio de todos los países pueden transitar libremente por el mar territorial, pero estaran sometidos à las leyes y reglamentos dictados por la Republica à que pertenece dicho mar. Ni los buques de guerra, ni los de comercio podran, sin autorizacion de dicha Republica estazionarse en el mar territorial, dedicarse à la pesca o rializar ningun acto que supponga el desconocimiento de esas leyes y reglamentos. »

(29) S. D. N. Actes de la Conférence, p. 62. — Cf. Règlement de 1928 de l'Institut de D. I., art. 10. « En cas de séjour forcé le navire est soumis au même régime de compétence judiciaire et législative que s'il était simplement de passage. Si le navire prolongeait son séjour au delà du temps strictement nécessaire, l'Etat côtier pourrait revendiquer la compétence judiciaire et législative comme si le navire se trouvait dans l'un des ports de cet Etat. » — La délégation roumaine avait déposé aussi un amendement dans le même sens. Ibid., p. 60.

(30) Ibid., p. 73.

de passage inoffensif on envisage le navire dans sa totalité, on ne peut considérer le navire uniquement au point de vue de sa coque » ³¹. Ce principe ne fait pas de doute, mais comme les autres droits compris dans le droit de passage et comme le droit de passage lui-même, il est soumis à des restrictions. Pour montrer la nécessité de celles-ci, le délégué des Etats-Unis a imaginé l'hypothèse où le navire transporterait des marchandises volées ³²; dans ce cas, a-t-il dit, « je ne crois pas qu'on contesterait le droit de l'Etat riverain de les revendiquer ». On peut encore citer le cas de personnes se trouvant à bord et pouvant présenter un danger pour l'Etat riverain. Il est toutefois difficile d'indiquer la mesure, dans laquelle l'Etat riverain peut s'opposer au passage des marchandises et des personnes transportées. C'est pourquoi, malgré l'insistance de certains délégués ³³ et sur la proposition du délégué américain on n'a pas inséré une stipulation spéciale les concernant : Une pareille stipulation serait « d'une part, incomplète, parce qu'elle ne fait pas mention par exemple de la correspondance postale et des bagages des voyageurs, — elle va, d'autre part, trop loin, parce qu'elle semble exclure tout droit de l'Etat riverain de procéder à l'arrestation d'une personne ou à la saisie de marchandises se trouvant à son bord » ³⁴. Telles sont les raisons indiquées par le rapporteur. C'est donc pour une difficulté de rédaction, que l'on n'a pas signalé, comme rentrant dans le droit de passage inoffensif, le transport des personnes et des marchandises; ce transport n'est pas mis en doute.

Le contenu du droit de passage inoffensif étant ainsi analysé, il importe maintenant d'en préciser le champ d'application et pour cela, de se demander s'il s'applique à tous les navires, en particulier aux navires de guerre, et, s'il y a des raisons de distinguer entre les navires, quels seront les critères de la distinction.

La question s'est posée de savoir, s'il fallait distinguer entre les navires qui ne sont pas des navires de guerre et les navires de guerre proprement dits. Elle présente une grande importance, pour déterminer jusqu'à quel point la souveraineté de l'Etat côtier peut être limitée.

(31) Ibid., p. 66.

(32) Ibid., p. 58.

(33) Notamment : M. SALVIOLI (Italie), p. 66. — M. SJÖBORG (Suède), p. 68

(34) S. D. N. Actes de la Conf., p. 204.

Dans son rapport M. Schücking s'élève contre l'opinion de M. Politis, d'après laquelle il faudrait faire une distinction entre les navires de commerce et les navires de guerre et suivant laquelle il faudrait seulement « présumer » le droit de libre passage pour ces derniers. « En temps de paix, dit l'éminent professeur Politis, il est admis comme principe général, que l'accès des eaux territoriales ou nationales d'un Etat est présumé libre pour les navires de guerre étrangers. Ce principe constitue une dérogation à la règle, qu'une force armée étrangère ne peut, sans l'autorisation expresse du gouvernement, pénétrer sur le territoire. Aussi doit-il être restreint aux termes de la convention ou coutume qui l'a établi. Or, la coutume admet que le libre accès des navires de guerre est basé sur la concession présumée du souverain, et cette présomption doit, par conséquent, disparaître toutes les fois que l'intention contraire est manifestée. Tout Etat a le droit de fermer aux navires de guerre étrangers ses ports..... Aussi bien, la mesure est-elle exceptionnelle, la règle la plus généralement suivie étant celle de la liberté moyennant certaines conditions » ³⁵.

Le Dr Schücking critiqua cette opinion. « Il faut, dit-il, souligner le fait qu'une telle restriction du droit de libre passage aux seuls bateaux de commerce est *étrangère au droit international*..... Naturellement, il ne doit s'agir que d'un passage inoffensif. Du caractère pacifique du passage on peut certainement douter plus facilement, quand il s'agit d'une grande flotte de guerre qui entre, en temps de tension politique entre les Etats, dans une mer territoriale d'un Etat étranger, que lorsqu'il s'agit d'un simple bateau de commerce. Mais cette circonstance ne change en rien le principe juridique que, même au profit des navires de guerre, un droit d'usage commun existe dans la mer territoriale étrangère, qui ne peut être restreint arbitrairement, mais simplement pour des raisons de conservation nationale » ³⁶. Ce ne fut pas cependant la thèse, qui fut adoptée par la Commission.

(35) R. G. D. I. P., t. VIII, p. 341 et s. Cette opinion suppose que la mer territoriale est assimilée au territoire.

(36) S. D. N. Rapport des Experts, pp. 44-45. Il convient de remarquer qu'à l'appui de la thèse du Dr SCHÜCKING on peut invoquer que la Convention du 20 octobre 1921 relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles d'Aland reconnaît expressément aux navires de guerre la liberté de passage inoffensif à travers les eaux territoriales de ces îles. De même la convention

Les délégués d'Amérique et de Grande-Bretagne ne manquèrent pas d'attirer, en effet, l'attention de la Commission sur le texte anglais des bases de discussion N° 19 et 20 et sur leur traduction française.

D'après le texte français, il n'y aurait pas de différence à faire : dans les deux cas, le droit de passage « doit » être reconnu. D'après le texte anglais il n'en est pas de même. La base N° 19 relative aux navires de commerce porte : A coastal State « is bound » to allow..... Tandis que pour les navires de guerre la base N° 20 dispose : A coastal State « should » recognise..... « Pour un britannique, a dit Sir Maurice Gwyer, cette différence de texte entraîne une profonde différence de sens, et je lirai moi-même la base N° 19 dans le texte anglais, comme indiquant une obligation juridique de permettre le passage des navires de commerce, et la base N° 20 comme impliquant un simple droit moral, un droit de courtoisie, un droit de comitas gentium, comme il vous plaira de l'appeler, en ce qui concerne les bâtiments de guerre »³⁷. Quelles sont donc les raisons, qui furent invoquées pour soustraire les navires de guerre au droit commun du passage inoffensif ?

Le délégué américain, M. Miller, invoqua le fondement du droit de passage. « On admet, dit-il, habituellement que le droit de passage inoffensif est établi au premier chef *en faveur du commerce*, et il semble, qu'en ce qui concerne les bâtiments de guerre, il s'agit entièrement d'une question d'usage et de comitas gentium et qu'en conséquence, l'Etat riverain est fondé à déclarer que le droit de passage inoffensif n'existe pas pour les bâtiments de guerre, du moins dans une partie de ses eaux territoriales ou de sa mer territoriale »³⁸. Il proposait donc un amendement qui débutait par ces mots : « En général, l'Etat riverain autorisera..... le passage inoffensif des navires de guerre étrangers ». Le délégué de la Roumanie, M. Meitani, invoqua l'assimilation de la mer territoriale au territoire. « Dès l'instant, observa-t-il, que les eaux territoriales d'un Etat font partie du territoire de l'Etat côtier, et du moment qu'une autorisation est nécessaire pour qu'un navire de guerre d'un autre

du 24 juillet 1923 concernant le régime des Détroits (Le Bosphore et les Dardanelles) a posé le principe de la liberté de passage inoffensif — sous certaines conditions — des navires de guerre en temps de paix et même en temps de guerre.

(37) Ibid., p. 63.

(38) Ibid., p. 59.

Etat puisse entrer dans un port, j'estime qu'une autorisation est également nécessaire pour le navire de guerre, qui désire traverser les eaux territoriales d'une Puissance étrangère » ³⁹.

Il ajoutait d'ailleurs une considération de fait assez intéressante : « Lorsque l'étendue de la mer territoriale, disait-il, est de trois milles marins, un navire de guerre n'a pas besoin de traverser les eaux territoriales d'un Etat pour poursuivre sa route. Il peut parfaitement s'en tenir à la haute mer et on peut se demander si le passage d'un navire de guerre étranger dans les eaux territoriales d'un Etat n'indique pas une arrière-pensée. Ce navire de guerre peut se livrer à des actes inamicaux, par exemple faire des sondages, lever des cartes ».

Sans adopter nécessairement les arguments dont s'était servi le délégué des Etats-Unis, le délégué de la Grande-Bretagne se rallia à l'amendement américain, en proposant de ne pas changer le statu quo, sans chercher à préciser les droits et les obligations respectifs. « Je désire d'autant plus procéder ainsi, dit-il, qu'il résulte des enquêtes que j'ai faites, que toutes les nations maritimes du monde ont adopté les mêmes règles à ce sujet, non pas absolument, mais sur les points essentiels, et que ces règles donnent satisfaction en pratique. Dans ces conditions, il me paraît sage de ne pas y toucher » ⁴⁰. Les délégués des Pays-Bas et de l'Espagne se rangèrent également à l'opinion anglo-américaine. Le passage des navires de guerre dans les eaux territoriales n'est donc pas « un droit » comme il l'est pour les navires de commerce. Ce fut la doctrine de « la liberté présumée » qu'adopta la première Sous-Commission. Celle-ci consacra, d'après son rapporteur, « la pratique existante » et par conséquent n'établit pas une règle stricte et absolue. Elle laissa à l'Etat « la faculté d'interdire dans des cas exceptionnels, le passage des navires de guerre étrangers. L'art. 12 du projet porte en effet : « En règle générale, l'Etat rive-

(39) Ibid., p. 59. Cf. FAUCHILLE, op. et vol. cit., pp. 1004 et s. En réalité l'Etat riverain a toujours la possibilité de se garantir par des mesures appropriées.

(40) Ibid., p. 63. On peut cependant faire observer que le fondement du droit de passage qui réside essentiellement dans les nécessités de la navigation commande la reconnaissance d'un véritable droit de passage dans les eaux territoriales :

1° Si ces eaux ont une grande étendue.

2° En cas de force majeure (avarie, relâche forcée).

L'application du droit commun en la matière c'est le respect de la souveraineté de l'Etat riverain.

rain n'empêchera pas le passage des bâtiments des marines de guerre étrangères dans sa mer territoriale » ⁴¹.

La question se posait alors de déterminer le régime sous lequel seraient placés les navires de guerre qui désireraient passer dans les eaux territoriales : serait-ce un régime de déclaration ou de notification — ou un régime d'autorisation préalable ?

La base de discussion N° 20 écartait le régime d'autorisation. « L'Etat riverain, disposait-elle, a le droit de régler les conditions du séjour des bâtiments de guerre sans pouvoir toutefois exiger d'autorisation préalable ». Elle écartait ainsi l'institution d'un régime de police.

Mais le délégué américain déclara que si le passage inoffensif des bâtiments de guerre dans la mer territoriale est exclusivement une question de *comitas gentium*, l'Etat riverain a bien le droit d'exiger une autorisation préalable, si bon lui semble ⁴². Le délégué roumain, d'autre part, estima « qu'en tout cas, une notification de la présence de ce navire de guerre était absolument indispensable. En effet, il peut toujours y avoir un certain danger pour l'Etat à ignorer le passage d'un navire de guerre étranger dans ses eaux territoriales, surtout.... lorsqu'il s'agit d'un navire de guerre portant le pavillon d'une Puissance avec laquelle l'Etat n'a pas de relations diplomatiques ⁴³. Le délégué espagnol, enfin, déclara : « il appartient à chaque Etat de choisir entre le système préventif et le système répressif » ⁴⁴.

La première Sous-Commission se rallia à cette manière de voir; il résulte, en effet, de son article 12 in fine qu'« en règle générale, l'Etat riverain..... n'exigera pas une autorisation ou notification préalable ». Ce n'est pas une interdiction formelle, c'est une simple règle de conduite proposée. Cette attitude de la première Sous-Commission est conforme à la doctrine de la liberté présumée qu'elle a, selon nous, entendu consacrer.

Pour apprécier la portée des recommandations adoptées, il convient de dire que conformément au désir des délégations, il ne s'agit que de recommandations applicables seulement en

(41) Ibid., p. 206.

(42) Ibid., p. 59.

(43) Ibid., p. 59.

(44) Ibid., p. 66.

temps normal⁴⁵ et non en cas de circonstances exceptionnelles ou en temps de guerre. Il n'est rien dit dans le projet d'article rédigé par la première Sous-Commission sur le mouillage et le stationnement des navires de guerre dans les eaux territoriales. A cet égard on renvoie donc également à la pratique. On peut dire que la liberté du passage n'entraîne pas celle du mouillage, c'est ainsi que la Convention du 20 octobre 1921 relative à la non fortification et à la neutralisation des îles d'Aland, qui reconnaît expressément aux navires de guerre la liberté du passage inoffensif à travers les eaux territoriales de ces îles, leur interdit formellement le stationnement dans ces eaux (art. 3). En pratique on a tendance à soumettre le mouillage des navires de guerre à un régime d'autorisation^{45 bis}.

Puisque les navires de guerre sont ainsi soustraits au droit commun du passage, il importe de préciser quels sont exactement les navires qui demeurent régis par le droit commun ?

Le délégué de la France, M. Gidel, proposa de les désigner par l'expression « navires autres que les bâtiments des marines de guerre »^{45 ter} ce qui comprend les navires de commerce proprement dits, les navires de plaisance, et les navires utilisés pour certains services publics. Elle exclut par contre les navires de guerre proprement dits, mais aussi les navires qui, sans avoir une valeur offensive, sont employés dans les marines de guerre, par exemple les navires-citernes. Cette proposition fut acceptée par la Commission et la première Sous-Commission, et l'expression « navires autres que les bâtiments des marines de guerre » figure dans le projet de rapport de la première Sous-Commission.

Le droit de passage inoffensif étant ainsi analysé et justifié, nous allons en rechercher les conditions d'exercice.

(45) Cf. Déclaration du délégué des Pays-Bas, p. 65, du Portugal, p. 62. Rappelons également que le régime particulier des eaux territoriales en temps de guerre ne rentre pas dans le programme de la Conférence. En ce qui concerne les principes applicables en temps de guerre. Cf. la Convention XIII de La Haye, de 1907.

(45 bis) Pour la France le décret du 29 sept. 1929 réglemente le mouillage. — Cf. FAUCHILLE, op. et vol. cit., N° 6621, p. 1009.

Il n'est rien dit non plus sur la nécessité pour l'Etat riverain d'accorder le libre passage en cas d'avaries graves ou de relâche forcée. Cette nécessité n'est pas en fait contestée.

(45 ter) Ibid., p. 61.

SECTION II.

LES CONDITIONS D'EXERCICE DU DROIT DE PASSAGE DES NAVIRES ÉTRANGERS DANS LA MER TERRITORIALE.

De même que la souveraineté dont il forme la « contrepartie »⁴⁶ le droit de passage n'est pas un droit absolu. Ayant surtout sa raison d'être dans les nécessités de la navigation, il est fonction de ces nécessités. Il ne saurait donc, sous peine d'abus, être détourné de sa destination et servir à porter atteinte aux intérêts de l'Etat. C'est pourquoi, il est qualifié de droit de passage « inoffensif », « innocent », « pacifique » et c'est pourquoi aussi, il est limité dans ses conditions d'exercice.

Le principe, c'est que le navire, qui bénéficie du droit de passage, ne doit pas porter atteinte à la sécurité, à l'ordre public, et aux intérêts fiscaux de l'Etat riverain. « Le passage cesse d'être inoffensif, si le navire utilise les eaux territoriales de l'Etat riverain pour une fin préjudiciable à la sécurité, à l'ordre public ou aux finances de cet Etat », dit l'amendement britannique accepté par les autres délégations, sur la définition du droit de passage⁴⁷.

Quelles sont les conséquences de ce principe ? C'est que les navires de passage, quels qu'ils soient, sont obligés de respecter la compétence législative et réglementaire de l'Etat riverain et que les navires autres que les navires de guerre sont soumis à la compétence juridictionnelle de l'Etat riverain⁴⁸. — Examinons successivement les obligations qui en découlent :

A. — *Respect de la compétence législative et réglementaire de l'Etat riverain.*

En vertu de sa souveraineté territoriale sur la mer territoriale, l'Etat riverain a compétence pour régler les conditions du passage des navires; le principe est énoncé dans l'art. 12 du projet de rapport élaboré par la première Sous-Commission en ce qui concerne les navires de guerre. Il résulte, pour

(46) Cf. M. SJÖBORG (Suède), *ibid.*, p. 68.

(47) *Ibid.*, p. 62.

(48) L'obligation de respecter ces compétences découle du principe de la souveraineté de l'Etat riverain et de l'assimilation de la mer territoriale au territoire. Cf. *supra*, chap. III.

les autres navires, de l'article 6 dudit projet qui impose à ceux-ci l'obligation de se conformer aux lois et règlements édictés par l'Etat riverain. En quoi consistent ces obligations ?

Un amendement britannique aux Bases de discussion N^{os} 19, 20 et 21 ⁴⁹, déposé par Sir Maurice Gwyer, stipulait que l'Etat riverain peut obliger les navires, qui usent du droit de passage, à se conformer aux règlements, qui peuvent être édictés par la législation nationale, concernant :

- a) la sécurité du trafic et des chenaux;
- b) la protection des eaux de l'Etat riverain contre l'huile et les détritits jetés par les navires;
- c) la protection de tous les droits exclusifs de pêche possédés par l'Etat riverain;
- d) toutes les autres questions que, conformément à la coutume et à la pratique internationales, l'Etat riverain peut régler à l'égard des navires étrangers usant du droit de passage inoffensif.

L'intérêt, que présentait cet amendement, était triple; il cherchait d'abord à préciser, tant l'étendue du pouvoir réglementaire de l'Etat riverain sur la mer territoriale, que les obligations incombant aux navires de passage. C'est l'objet des paragraphes a), b), c). D'autre part, il ne comportait pas une énumération limitative, mais simplement énonciative, d'où le paragraphe d), enfin, il rappelait l'obligation qu'a l'Etat riverain quand il use de sa compétence législative de respecter le droit international coutumier.

Ces idées furent partagées par les délégations. La plupart de celles-ci soulignent la nécessité de ne pas faire une énumération limitative, par crainte d'omission, et aussi l'obligation pour l'Etat, de se conformer à la coutume internationale. Dans le projet d'article rédigé par la Sous-Commission, le paragraphe d) disparut, mais l'intention de ne pas limiter le contenu du pouvoir réglementaire de l'Etat riverain est certaine; elle résulte de l'emploi du mot « notamment » dans l'alinéa qui introduit l'énumération.

L'article 6 proposé stipule, en effet ⁵⁰ : Les navires étrangers qui usent du droit de passage devront se conformer aux lois et règlements édictés, *en conformité avec la coutume inter-*

(49) Cf. S. D. N. Actes de la Conférence, p. 194.

(50) Cf. S. D. N. Actes de la Conférence, p. 203.

nationale par l'Etat riverain, *notamment* en ce qui concerne... »

Vient alors l'énumération, qui est encore plus précise que celle proposée par la délégation britannique. Elle porte, en effet, sur les objets suivants :

a) La sécurité du trafic et la conservation des passes et du balisage.

b) La protection des eaux de l'Etat riverain contre les diverses pollutions auxquelles elles peuvent être exposées du fait des navires.

c) La conservation des richesses de la mer;

d) Les droits de pêche, de chasse et droits analogues appartenant à l'Etat riverain.

Tel est également le contenu des obligations des navires de passage.

Il en résulte un certain nombre de conséquences pratiques intéressantes à relever.

1° En ce qui concerne les *sous-marins* quels qu'ils soient (commerciaux, si l'on en crée, ou de guerre). Ceux-ci ont l'obligation de naviguer en surface; s'ils naviguaient autrement, leur présence pourrait être un danger pour la navigation, et, d'autre part, l'Etat ne pourrait pas contrôler le caractère inoffensif de leur passage. L'importance de cette obligation est telle, qu'elle est expressément ⁵¹ stipulée dans le projet de rapport de la première Sous-Commission (art. 4 et art. 12).

2° Les navires de passage sont soumis aux règlements de l'Etat riverain en ce qui touche au *stationnement* dans les eaux territoriales, quand celui-ci n'est pas conditionné par les nécessités de la navigation.

3° Ils sont obligés de se conformer aux règlements sur la *pêche* et sur le *cabotage* édictés par l'Etat côtier.

4° En ce qui concerne la *surveillance douanière*, à propos de la loi Volstaed du 29 janvier 1919 (18° amendement à la Constitution) prohibant l'usage des boissons alcooliques sur tout le territoire des Etats-Unis, la question s'est posée de savoir, si le navire étranger de passage pouvait transporter des marchandises dont l'entrée était interdite sur le territoire de

(51) Cf. L'observation de M. DIENA. Proc.-verb. de la séance de l'Institut de D. I. du 1^{er} août 1925. Cette obligation, pour les sous-marins, de passer en surface n'a pas été retenue dans l'article 11 du Projet de Règlement adopté en 1928 par l'Institut de D. I. Voir Ann. T. XXXIV, p. 657 les observations de M. BASDEVANT au cours de la discussion de cet article.

l'Etat riverain, alors même que le navire n'avait pas l'intention de toucher un port de cet Etat. A la suite d'une décision du 30 avril 1923 de la Cour suprême des Etats-Unis ⁵², des règlements avaient été rendus dans ce pays qui, sous peine de pénalités, mettaient en demeure les navires étrangers de se débarrasser de toute cargaison d'alcool, fût-elle sous scellés, « à leur entrée » dans les eaux américaines. Cette application de la loi américaine aux navires battant pavillon étranger, concernant les boissons alcooliques, souleva les protestations de plusieurs Etats Européens et amena la conclusion d'un certain nombre de conventions ⁵³. L'art. 3 de la Convention anglo-américaine prévoit notamment, que les navires de la Grande-Bretagne auront le droit d'avoir à bord, pendant qu'ils se trouvent dans les ports ou dans les eaux territoriales américaines, des boissons alcooliques chargées comme provision de mer ou comme cargaison à destination d'un port étranger aux Etats-Unis ⁵⁴.

B. — *Compétence juridictionnelle*. — L'exercice du droit de passage des navires étrangers peut être entravé dans une certaine mesure par l'exercice de la compétence juridictionnelle de l'Etat riverain.

Le principe, c'est que l'Etat riverain peut exercer sa compétence juridictionnelle sur les navires de passage dans les eaux territoriales, puisque ces eaux font partie de son territoire et sont soumises à sa souveraineté. Mais ce principe ne s'applique qu'aux navires de commerce, il y est, en effet, dérogé en ce qui concerne les navires de guerre ⁵⁵.

(52) American Journal 1923, p. 563. Dor. IV-313. Cf. aussi FEDOZZI, op. cit., p. 100 et s. et l'étude de M. GIDEL (Dor. VI-I) sur la Convention anglo-américaine du 23 janv. 1924, relatives à la réglementation du trafic des boissons enivrantes.

(53) Cf. FAUCHILLE, op. et vol. cit., p. 160. Cf. aussi FEDOZZI, op. cit., pp. 102 et s.

(54) Cf. FEDOZZI, op. cit., p. 109. L'auteur indique que cette disposition a été la raison principale de l'accord intervenu.

(55) Cf. FAUCHILLE. Tome I, 2^e partie, pp. 959 et s.

Partie de la force armée d'un Etat, les navires de guerre appartiennent à cet Etat; ils sont l'expression de sa puissance et le représentent vraiment. Par leur entremise, c'est l'Etat lui-même qui apparaît sur le territoire d'un autre Etat. Dans ces conditions ils doivent participer de son indépendance et de sa souveraineté et ne peuvent être subordonnés à la juridiction d'un pays étranger.

Par suite :

1^o. Toutes les infractions commises à bord relèveront de la juridiction du pavillon, sauf, bien entendu si le navire renonce à celle-ci par appel du bord ou livraison du délinquant.

2^o. L'exemption de la juridiction de l'Etat riverain existera, pour une raison identique, en matière civile.

Le navire de commerce de passage peut donc être arrêté, si des infractions à la loi pénale de l'Etat riverain ont été commises à bord, ou si certaines mesures d'exécution ont été ordonnées par les tribunaux. Mais il y a lieu de noter que l'Etat riverain jouit, en ce qui concerne l'application de ses lois, et même de ses jugements, d'un large pouvoir discrétionnaire et qu'il sera amené à user de ce pouvoir discrétionnaire en faveur de la navigation. Certains délits, bien que commis dans les eaux territoriales, ne seront donc pas poursuivis. Cela ne veut pas dire, que l'Etat riverain n'avait pas compétence pour les poursuivre; mais, en fait, il a estimé « opportun » de ne pas les poursuivre. La question, qui se pose alors, est celle de savoir, quand il sera souhaitable, que l'Etat riverain n'exerce pas sa compétence juridictionnelle ? Cette question fait partie de l'étude des limitations de la souveraineté de l'Etat riverain, que nous aborderons plus loin. (Section IV).

Telles sont les conditions d'exercice du droit de passage inoffensif et les obligations qui s'imposent aux navires étrangers de passage. La Conférence de Codification a pu constater qu'il était assez difficile de les énumérer d'une manière concrète; c'est la raison, pour laquelle elle n'a pas voulu procéder par voie d'énumération limitative, et c'est ce qui explique aussi, qu'elle a trouvé plus commode de dire ce que l'Etat riverain ne pouvait pas faire, plutôt que ce qu'il pouvait faire. Mais avant d'arriver à l'étude des limitations apportées au pouvoir de l'Etat riverain, il importe d'indiquer rapidement la sanction des obligations incombant aux navires de passage.

*

* *

SECTION III.

SANCTION DES OBLIGATIONS INCOMBANT AUX NAVIRES DE PASSAGE.

Il convient de distinguer, comme pour l'exercice de la compétence juridictionnelle, suivant qu'il s'agit de navires de commerce ou de navires de guerre.

En fait, d'après les usages internationaux les navires de guerre jouissent dans les eaux territoriales étrangères d'une entière immunité de juridiction. — Signalons que l'Institut de Droit International ne s'est pas occupé dans ses Résolutions de Paris en 1894, ni dans celles de Stockholm, en 1928, du droit de juridiction de l'Etat riverain sur les navires de guerre étrangers se trouvant dans la mer territoriale.

A. — *Navires de commerce.* — Le principe est que l'Etat riverain a le droit de vérifier le caractère inoffensif du passage. Les navires de surveillance peuvent donc arrêter, visiter, les navires de passage dans les eaux territoriales, et faire les opérations de vérification nécessaires⁵⁶. Si une infraction est constatée, les tribunaux de l'Etat riverain seront compétents pour la juger⁵⁷. Rappelons, d'autre part, que le navire étranger en état d'infraction dans les eaux territoriales peut être poursuivi en haute mer par les navires de l'Etat riverain quand la poursuite a commencé dans les eaux territoriales.

B. — *Navires de Guerre.* — Pour des raisons touchant au caractère spécial des navires de guerre, ceux-ci, bien que soumis aux lois et règlements de l'Etat riverain quand ils traversent ou séjournent dans les eaux territoriales, ne sont pas, cependant, soumis à la compétence juridictionnelle de cet Etat (voir page 98, Note 55), il en résulte qu'ils échappent, dans une certaine mesure, à la surveillance ou au contrôle exercé sur les autres navires.

La sanction des infractions commises consiste ici dans le retrait de la faveur ou de la tolérance accordée aux navires de guerre de passage ou en état de stationnement, et partant, dans l'obligation pour ceux-ci de quitter les eaux territoriales. Telle est la pratique constatée par l'article 13 du projet de la première Sous-Commission. « En cas d'inobservation des règles de l'Etat riverain par le navire de guerre de passage dans la mer territoriale, et faute par ce navire de tenir compte de l'invitation qui lui serait adressée de s'y conformer, la sortie du navire hors de la mer territoriale peut être exigée par l'Etat riverain »⁵⁸.

56) La loi française du 4 germinal an II dans ses art. 3 et 7 a obligé à la représentation du manifeste et soumis à la visite tous les navires en dessous de cent tonneaux étant à l'ancre ou louvoyant dans les quatre lieues des côtes de France, hors le cas de force majeure.

(57) M. DE MAGALHAES (Portugal) proposait en ce qui concerne les infractions aux règlements sur la pêche, de dire expressément que si les navires de passage enfreignaient lesdits règlements, ils seraient justiciables de la juridiction de l'Etat riverain. Il faisait remarquer que l'on trouve une disposition analogue dans le dernier projet de l'Institut de Droit International. S. D. N. Actes de la Conf., p. 61 in fine.

— La compétence de l'Etat riverain ne fait pas de doute en l'espèce. « Il va de soi que les navires qui enfreignent les lois ou règlements régulièrement édictés sont justiciables de la juridiction de l'Etat riverain » lit-on dans le projet de Rapport de la 1^{re} sous-commission. Ibid., p. 204.

(58) S. D. N. Actes de la Conf., p. 217.

*

* *

SECTION IV.

LES LIMITATIONS APPORTÉES A LA COMPÉTENCE DE L'ÉTAT RIVERAIN EN VERTU DU DROIT DE PASSAGE DES NAVIRES ÉTRANGERS DANS LES EAUX TERRITORIALES.

Ce droit de passage, reconnu dans la mer territoriale au profit des navires étrangers, a pour contre partie des limitations imposées à l'exercice des compétences de l'Etat riverain sur la mer territoriale. Ces limitations, comme le droit de passage lui-même, sont compatibles avec l'existence de la souveraineté de l'Etat riverain, car celle-ci ne saurait être que relative.

Il importe d'observer que tantôt l'Etat riverain voit sa compétence limitée par des règles de droit (traités, coutumes, principes généraux du droit), tantôt par la pratique, c'est-à-dire par des considérations de pur fait, de pure opportunité et le problème qui se pose, en ce qui concerne la codification, consiste alors à rechercher quelles limitations de fait il convient de transformer en limitations de droit, en obligations juridiques à la charge de l'Etat riverain.

Nous distinguerons entre la compétence législative et la compétence exécutive, celle-ci devant intervenir pour saisir les juridictions locales ou pour faire observer les jugements par elles rendus.

A. — *Compétence législative.* — Plusieurs limitations sont à signaler.

a) Tout d'abord, en ce qui concerne la *nationalité* de l'enfant né sur un navire de commerce, de passage dans la mer territoriale, il existe une tendance pour écarter ici l'application de la loi de l'Etat riverain; l'enfant né sur un navire de passage dans les eaux territoriales doit, selon nous, être considéré comme né sur le navire en haute mer⁵⁹.

b) En ce qui concerne les lois et règlements sur la police

(59) En ce sens l'al. 2 de l'Art. 8 des Résolutions de l'Institut de D. I. (Stockholm 1928), adopté sur la proposition de M. DIENA. — Cf. Conf. de Codif. Actes de la Conférence. 1^{re} Commission-Nationalité, pp. 166 et 167. — Les Bases N^{os} 14 et 14 bis concernant les naissances à bord des navires, ont été supprimées par la Commission en raison des difficultés qu'elles soulèvent et du fait qu'elles visent seulement des cas exceptionnels. La question demeure donc en l'état.

et la navigation, on s'est demandé s'il convenait d'établir le principe de l'égalité de traitement entre les navires étrangers et les navires nationaux. On sait que pour les ports, la Convention de Genève de 1932 a admis le principe de l'égalité de traitement, mais seulement dans les rapports des Etats contractants. Doit-on l'étendre à la mer territoriale et au profit de tous les navires ? La base de discussion N° 19 stipulait que les règlements de police et de navigation.... devaient être appliqués de manière à ce que le droit de passage soit respecté « dans des conditions d'entière égalité ». Les amendements américain et espagnol à la base 19 prévoyaient aussi que les navires de passage ne feraient, quant aux mesures de police auxquelles ils sont soumis, l'objet « d'aucune discrimination ». Il en était encore de même dans l'amendement britannique. « J'ajoute, dit Sir Maurice Gwyer, que l'Etat riverain ne peut faire appliquer aucun règlement comportant une discrimination entre ses propres navires et les navires étrangers, à l'exception des bateaux de pêche, ou entre les navires d'un Etat et ceux d'un autre Etat » ⁶⁰. Toutefois, le délégué de l'Espagne, M. Goicoechea, fit quelques objections : « Il ne me paraît pas possible d'accepter le principe de l'entière égalité à appliquer aux navires de commerce, car, au-dessus des règles de la convention que nous élaborons et des autres conventions, il y a les traités internationaux, et ces traités consacrent des traitements différents aux navires de commerce, selon le pays; il en est de même pour ce qui concerne la protection de la pêche, la réglementation de l'industrie, etc..... » ⁶¹. Il convient de noter, que les exceptions citées se rapportent moins aux règlements de police et de navigation, qu'au droit d'exploiter les richesses naturelles de la mer. La première Sous-Commission se rallia à l'opinion exprimée par les délégués américain et britannique : l'art. 6, al. 2 de son projet de rapport, après avoir énuméré les matières à régler dispose : « L'Etat riverain ne peut, toutefois, établir une discrimination entre les navires étrangers de nationalités diverses, ni, sauf en ce qui concerne la pêche et la chasse, entre les navires nationaux et les navires étrangers ».

Le principe d'égalité de traitement n'est donc pas absolu.

(60) S. D. N. Actes de la Conf. Ibid., p. 63.

(61) Ibid., p. 66.

La pêche peut être réservée aux seuls nationaux, (Cette restriction relative à la pêche est, comme nous le verrons plus loin, l'un des traits qui distinguent la condition juridique de la mer territoriale et celle de la zone contiguë).

Il en est de même du cabotage, bien qu'on n'en ait pas parlé, mais la question ne peut faire de doute. Elle est intéressante cependant à noter, car sous prétexte de réglementer le cabotage, l'Etat riverain ne pourrait pas supprimer pratiquement le droit de passage. C'est une limitation de fait résultant de l'interprétation du terme « cabotage ». Signalons qu'il y a sur ce point une tendance à restreindre la notion de cabotage⁶².

La question se pose également de savoir, si l'Etat peut fermer ses eaux territoriales, en dehors de circonstances tout à fait exceptionnelles et s'il peut imposer un trajet déterminé aux navires de passage. Le délégué américain, M. Miller, a fait allusion à cette question qu'il a résolue en faveur de l'Etat. « Il pourrait fort bien être nécessaire, a-t-il dit, d'ériger une construction entraînant une déviation du parcours des navires dans les eaux territoriales, de manière à contourner une installation de l'Etat riverain. De même c'est, je crois, une pratique très courante que l'Etat riverain ferme, pendant un certain temps, une partie de ses eaux territoriales »⁶³. Mais M. Raestad s'est élevé contre une exagération abusive des droits de l'Etat côtier⁶⁴. « L'Etat côtier n'est pas autorisé à réglementer l'exercice d'un droit quelconque. C'est une grave erreur de dire, ainsi qu'on l'a fait dans les bases de discussion, que le droit de réglementation de l'Etat côtier lui permet d'imposer aux navires tel ou tel trajet en passage inoffensif. *L'Etat côtier ne peut pas régler le droit de passage inoffensif dans ce sens là*. Il ne peut le faire que lorsque l'exercice de ce droit frise le domaine, où l'Etat côtier est, du fait de sa souveraineté, appelé à légiférer ». Ce n'est qu'implicitement que la question a été résolue dans le projet de rapport de la première Sous-Commission, où il est dit à l'article 4 : « l'Etat

(62) Cf. Rapport SCHÜCKING au Comité d'Experts, p. 46. Ainsi la conférence de Genève de 1923, à l'occasion de l'élaboration du Statut des Ports maritimes, a émis le vœu suivant « que tous les Etats se rallient aux principes fondamentaux dudit Statut et s'abstiennent de mesures économiques non équitables, notamment d'une extension abusive de la notion du cabotage maritime. »

(63) Cf. *ibid.*, p. 58.

(64) Cf. *ibid.*, p. 70.

riverain ne peut « entraver » le passage inoffensif des navires étrangers dans la mer territoriale ».

c) Comme limitation ayant trait à la compétence législative, il faut encore signaler celle qui intéresse la *législation fiscale*. La question se pose différemment suivant qu'il s'agit d'impôts ou de taxes. Pour les premiers, la législation ne fait pas coïncider, peut-on dire, la frontière fiscale ou douanière, avec la frontière maritime. Le droit de douane ou l'impôt n'est dû que si le navire touche le port ou les eaux intérieures; mais étant donné que l'Etat a la souveraineté territoriale sur la mer territoriale, il en a tous les attributs, et il devrait en particulier avoir celui de percevoir des impôts sur cette mer. Pratiquement, il ne le fait pas, mais l'on se demande si l'Etat riverain peut percevoir un impôt en raison du passage des navires dans la mer territoriale, établir, en un mot, une sorte de droit de péage, — et, d'autre part, en ce qui touche les taxes, c'est-à-dire les redevances payées par les usagers de certains services, si l'Etat peut établir de telles taxes et quelles taxes il peut établir ?

En ce qui concerne le droit de péage, proprement dit, les réponses des gouvernements au questionnaire qui leur avait été adressé par le Secrétariat de la Société des Nations, déclarent : « qu'il ne doit être ou qu'il n'est pas perçu de taxes sur le simple passage des navires étrangers dans les eaux territoriales ». C'est une tendance conforme à celle qui a été constatée dans les conventions sur les voies navigables d'intérêt international. L'art. 3 du Statut sur la liberté du transit déclare, en effet : « les transports en transit ne seront soumis à aucuns droits ou taxes spéciaux à raison de leur transit... ». L'art. 7 du Statut sur le régime des voies navigables d'intérêt international stipule : « Sur le parcours, comme à l'embouchure des voies navigables d'intérêt international, il ne pourra être perçu de redevances d'aucune espèce, autres que des redevances ayant le caractère de rétributions destinées exclusivement à couvrir d'une manière équitable les frais d'entretien, de navigabilité ou d'amélioration de la voie navigable et de ses accès, ou à subvenir à des dépenses faites dans l'intérêt de la navigation..... ». Tel est donc le principe en matière de navigation fluviale. C'est aussi celui que le rapport de la première Sous-Commission a consacré dans son article 7, al. 1^{er}.

« Il ne peut être perçu de taxes sur les navires étrangers en raison de leur simple passage dans la mer territoriale ». On a assimilé au cas de passage, l'hypothèse du séjour forcé (stationnement en cas de force majeure).

En ce qui concerne les taxes, il y a lieu de distinguer celles qui correspondraient à des services généraux (droit de phare, de balisage) et celles qui n'envisagent que la rémunération d'un service spécialement rendu au navire (taxe de pilotage, de remorquage). Etant donné que les premières pourraient donner lieu à des abus, qui entraveraient le droit de passage, la première Sous-Commission les a rejetées et la Commission a seulement admis la possibilité de percevoir des taxes, sur un navire passant dans la mer territoriale, en rémunération de services particuliers rendus à ce navire (art. 7, al. 2). Elle a posé ensuite le principe que ces taxes seront perçues sans discrimination.

Ainsi, même en matière fiscale, la souveraineté de l'Etat riverain tend à être étroitement limitée.

B. — *Compétence exécutive.* — Les navires de commerce privés, plus exactement les navires autres que les bâtiments des marines de guerre, sont soumis à la compétence juridictionnelle de l'Etat riverain, mais, pour que l'Etat puisse exercer sa compétence juridictionnelle, il faut qu'il ait arrêté les délinquants. Si ceux-ci se trouvent sur un navire de passage dans les eaux territoriales, l'Etat peut-il les arrêter, faire stopper le navire, procéder à tous les actes d'instruction, etc..., en un mot entraver, par un retard, la navigation ? Telle est la question, qui se pose, en ce qui concerne l'application des lois pénales sur la mer territoriale. Nous distinguerons deux cas :

a) cas où l'infraction a été commise à bord du navire dans les eaux territoriales;

b) cas où elle a été commise ailleurs que dans les eaux territoriales.

c) Nous examinerons dans un autre paragraphe (c) ce qui a trait aux mesures d'exécution ou conservatoires en matière civile, cette question présentant, comme nous le verrons, un lien de connexité avec les hypothèses précédentes.

a) *L'infraction a été commise dans les eaux territoriales.*

Il convient, tout d'abord, de mettre en relief, comme l'ont fait la plupart des délégués, qu'il ne s'agit pas ici d'un conflit de juridictions, mais simplement d'une *question d'exercice de compétence*. On ne se demande pas si, une infraction ayant été commise à bord d'un navire, elle doit être réprimée par l'Etat du pavillon, ou par l'Etat riverain, etc... Pour ceux qui admettent, que la mer territoriale fait partie du territoire de l'Etat, et qu'elle est un objet de souveraineté, la compétence de l'Etat riverain ne fait pas de doute. Mais il s'agit ici de savoir s'il ne conviendrait pas, pour des raisons d'opportunité tenant aux nécessités de la navigation, que l'Etat riverain « n'exerce » sa compétence, que dans un certain nombre de cas déterminés. Il s'agit donc de limiter l'exercice de la compétence de l'Etat riverain. Sur ce point, l'accord a existé au sein de la Commission.

« Je crois, a dit le Président de la Commission, que nous devons laisser de côté ces conflits de lois et de juridictions; le conflit qui nous intéresse est celui qui peut se produire entre les intérêts de la justice et ceux de la navigation. Doit-on admettre, que les autorités de l'Etat riverain puissent interrompre le voyage pour opérer à bord une arrestation, pour y rechercher des moyens de preuve, pour y entendre des témoins, ou pour opérer une perquisition, quelle que soit l'importance de l'acte commis ? Il faudra évidemment trouver une transaction entre les intérêts en présence. Ce qui importe, c'est que le libre passage ne soit pas entravé au delà de ce qui est vraiment nécessaire dans l'intérêt de la justice de l'Etat riverain » ⁶⁵. Telle a été la manière dont le problème a été posé à l'origine des débats sur la question ⁶⁶. Cette manière de voir a été partagée par les autres délégués, mais elle a été approfondie par Sir Maurice Gwyer, délégué de la Grande-Bretagne, qui précisa nettement ce qui était en jeu : « *Il s'agit en réalité, a-t-il dit, de la compétence et de l'usage du pouvoir exécutif; et je voulais, tout en sauvegardant la juridiction de l'Etat, dire que, dans certains cas, il consentirait à ne pas exercer — ou ne devrait pas exercer — sa souveraineté* » ⁶⁷.

(65) S. D. N. Actes de la Conf., pp. 76-77.

(66) Voir aussi les explications fournies par M. GIDEL, délégué de la France, *ibid.*, p. 86.

(67) *Ibid.*, p. 82.

Il convenait, en conséquence, de ne pas parler « de juridiction pénale » mais d'indiquer l'objet du droit exercé par l'Etat : Sir M. Gwyer proposait de dire : L'Etat riverain peut « arrêter et faire comparaître devant les tribunaux judiciaires » une personne, qui se trouve à bord d'un navire étranger usant du droit de passage inoffensif. Cette manière de poser la question fut acceptée par la Commission, et M. Raestad fit remarquer que, sur ce point, l'amendement britannique constituait une amélioration et une simplification⁶⁸. C'est pourquoi, le début de la base 22⁶⁹ fut changé et remplacé par la rédaction suivante : (art. 8 du projet de la première Sous-Commission) : L'Etat riverain ne peut procéder à bord d'un navire étranger passant dans la mer territoriale, à l'arrestation d'une personne ou à des actes d'instruction en raison d'une infraction pénale commise à bord de ce navire lors dudit passage, que dans l'un ou l'autre des cas ci-après ».

Le problème étant posé sur le terrain de l'exercice de la compétence exécutive, il convenait de l'envisager concrètement; il s'agissait avant tout d'une question d'opportunité.

Deux tendances se manifestèrent alors. L'une, favorable à la souveraineté de l'Etat riverain, consistait à énumérer simplement les cas où celui-ci pouvait agir, sans que l'énumération fût limitative —, l'autre, au contraire, visait à préciser et à limiter les cas d'intervention de l'Etat riverain.

Le délégué danois, M. Lorck, soutint la première tendance. La base 22 prévoyait trois cas d'intervention :

1° Cas où les conséquences des crimes et des délits s'étendent hors du navire.

2° Cas où ils sont de nature à troubler la paix publique de ce pays ou le bon ordre dans ses eaux territoriales.

3° Cas où l'assistance des autorités locales a été demandée par le Capitaine du navire ou le Consul de l'Etat dont le navire porte le pavillon.

Or, le délégué danois déclara : « il serait plus que douteux, qu'un Etat riverain soit disposé à renoncer complètement au droit d'exercer des poursuites criminelles en dehors des trois cas mentionnés au N° 22. Il peut se faire, par exemple, que le criminel soit un ressortissant de l'Etat riverain⁷⁰..... ».

(68) Ibid., p. 80.

(69) Base N° 22. La juridiction pénale de l'Etat riverain ne peut être exercée... *quesi...*

(70) Ibid., p. 77.

Le délégué américain, M. Miller, avait aussi déposé un amendement pour définir les cas dans lesquels s'exerce le droit d'arrestation « d'une manière générale, plutôt que dans les termes trop restrictifs de la base, telle qu'elle est imprimée » ⁷¹.

Le délégué britannique accepta également le point de vue précédent, mais il prit soin de faire des réserves : « Je pense, toutefois, dit-il, que tous les membres du Comité admettront que, dans l'intérêt de la navigation, cette juridiction doit s'exercer aussi peu que possible » ⁷². C'est cette pensée qui inspirait, d'ailleurs, l'amendement britannique, dont on avait déjà adopté le début.

Mais le délégué allemand, le Dr. Schücking, fit remarquer, qu'il convenait d'établir « des règles fixes », et c'est pourquoi, il proposait, de rejeter les amendements du Danemark et des Etats-Unis d'Amérique, qui disaient « en règle générale ». M. Giannini, délégué italien, fut du même avis : « Je tiens à attirer l'attention de la Commission sur ce fait que le problème, que nous allons discuter, a déjà reçu une large réglementation positive. Ce n'est pas une de ces questions très répandues dans la coutume, et que l'on doit tâcher de codifier. Je dirai même, que nous sommes en présence d'une trop large codification. En effet, il n'y a aucun Etat qui n'ait déjà pris en la matière une large réglementation. De plus, dans les conventions passées entre différents Etats à ce sujet, on trouve des nuances... Ce qu'il faut faire, c'est reconnaître et fixer les principes fondamentaux permettant l'établissement d'une règle générale, mais très ferme » ; et le délégué italien estimait, qu'à son avis, on devait s'en tenir le plus possible à la base de discussion, qui codifie des principes généralement reconnus, sauf en ce qui concerne quelques petites nuances ⁷³. M. Sjöborg, délégué de la Suède, opina également dans le sens du maintien de la base 22, sauf modifications éventuelles de rédaction. Il en fut de même du délégué de la Tchécoslovaquie, M. Sitensky : « Je crois, dit-il, qu'on ne veut laisser exercer la juridiction pénale à l'Etat riverain que dans les cas où les intérêts dudit Etat, ou ceux de la navigation elle-même, l'exigent. Le texte de la base de discussion répond parfaitement à cette intention, et je propose que nous le conservions ».

Ce fut la tendance restrictive qui l'emporta, et le délégué

(71) Ibid., p. 77.

(72) Ibid., p. 77.

(73) Ibid., p. 78.

de l'Egypte pouvait dire avec raison : « La Commission a constamment marqué son intention de limiter les conditions, dans lesquelles la juridiction de l'Etat riverain pourrait s'exercer ».

C'est pourquoi, l'art. 8 du rapport de la Sous-Commission prévoit que l'Etat riverain ne pourra procéder, à bord d'un navire étranger passant dans la mer territoriale « à l'arrestation d'une personne ou à des actes d'instruction en raison d'une infraction pénale commise à bord de ce navire, lors dudit passage, *que dans l'un ou l'autre des cas ci-après* :

1° Si les conséquences de l'infraction s'étendent hors du navire.

2° Si l'infraction est de nature à troubler la paix publique du pays ou le bon ordre dans la mer territoriale.

3° Si l'assistance des autorités locales a été demandée par le Capitaine du navire ou le Consul de l'Etat dont le navire bat pavillon.

Quelle est la portée de ce texte ?

1° Ainsi que nous l'avons fait remarquer, il concerne une question de police, et non une question de conflit de juridictions. En d'autres termes, il ne s'agit pas ici de savoir si l'Etat riverain peut être compétent ou s'il est incompétent, ou si une juridiction appartenant à un autre Etat ne pourrait pas être compétente concurremment avec celle de l'Etat riverain. — On suppose que l'Etat riverain est compétent et l'on se propose de préciser, quand il sera opportun pour lui d'exercer sa compétence, c'est-à-dire, quand il pourra faire stopper le navire, pour arrêter le délinquant ou procéder à des mesures d'instruction.

2° Le texte ne régit que l'hypothèse des infractions commises « à bord » du navire, et non celles commises ailleurs qu'à bord du navire.

3° Le texte ne vise que l'hypothèse d'une infraction commise à bord « lors du passage » du navire dans les eaux territoriales. On a donc cherché à localiser les limitations imposées à la souveraineté de l'Etat.

Si le navire se trouve dans les eaux intérieures, par exemple dans un port, ou s'il stationne dans la mer territoriale, auquel cas il est assimilé à un navire se trouvant dans un port, ou, enfin, s'il passe dans la mer territoriale en prove-

nance des eaux intérieures, la compétence de l'Etat riverain sera plus large comme nous le verrons plus loin.

On peut donc dire, que la distinction proposée par l'Institut de Droit International en 1894, entre les navires de passage et les navires à l'ancre, se trouve implicitement consacrée⁷⁴, mais seulement en ce qui concerne la compétence juridictionnelle de l'Etat riverain.

4° En ce qui concerne les infractions, qui seraient de nature à troubler la paix publique du pays ou le bon ordre dans la mer territoriale, il y a eu des discussions intéressantes. Le délégué britannique avait proposé de dire : si le crime ou le délit est, « de l'avis de l'autorité compétente », de nature à troubler.... Le but de la clause « de l'avis de l'autorité compétente » était de marquer, comme l'a dit Sir Maurice Gwyer, que les autorités de l'Etat riverain devaient avoir en dernier ressort le pouvoir de décision, en ce qui concerne les crimes commis dans les eaux territoriales⁷⁵. Mais le délégué de l'Italie fit observer qu'elle avait l'inconvénient de trop souligner le pouvoir de l'autorité locale compétente : « Il ne faut pas trop laisser au pouvoir discrétionnaire des autorités locales, dit-il, car cela peut donner lieu dans la pratique à des applications très différentes »⁷⁶. M. Raestad, délégué de la Norvège, fut aussi de cet avis : « En pratique, a-t-il dit, si l'autorité locale dit à un capitaine de navire, que le crime commis à bord trouble la paix de son pays, le capitaine sera mal placé pour faire une opposition quelconque, s'il n'est pas évident que la prétention émise est injustifiée ou ne constitue qu'un prétexte. L'inclusion des mots cités pourrait exposer le capitaine à des conséquences assez graves. L'expression « s'ils sont de nature à troubler la paix publique » est suffisante⁷⁷. Le délégué de l'Egypte, Abd el Hamid Badaoui pacha, précisa la tendance vers laquelle on devait s'orienter : dans un conflit éventuel entre l'Etat côtier et l'Etat du pavillon, dit-il à cet égard, il devrait y avoir une sorte de « critérium objectif » permettant à l'Etat du pavillon de dire si, oui ou non, la sécurité des eaux territoriales est troublée; et sir Maurice Gwyer admit, lui-même, qu'il serait préférable d'adopter un critère objectif. Ce

(74) Cf. FAUCHILLE, op. et vol. cit., pp. 1096 et s.

(75) S. D. N. Actes de la Conf., p. 77.

(76) Ibid., p. 78.

(77) Ibid., p. 80.

fut aussi l'opinion qui prévalut et les mots « de l'avis de l'autorité compétente » n'ont pas été reproduits dans le texte proposé.

5° Enfin, les navires d'Etat, autres que les bâtiments de guerre, et qui ne sont pas exploités à des fins purement commerciales, sont soumis à un régime spécial par la Convention de Bruxelles du 10 avril 1926, à laquelle on n'a pas voulu déroger ⁷⁸. C'est ce qui résulte de l'art. 10 du projet de la Sous-Commission. « Les règles ci-dessus indiquées, prévues par les articles 8 et 9 (l'art. 8 concerne la juridiction pénale) réservent la question du traitement des navires exclusivement affectés à un service gouvernemental et non commercial, ainsi que des personnes se trouvant à bord ». Il en résulte que les navires d'Etat exploités à des fins commerciales tombent sous le coup de ces articles.

6° Il n'est pas expressément fait état de la distinction des infractions disciplinaires et des infractions pénales, ni de la qualité de l'auteur de l'infraction, ou de la nationalité de la victime. Mais les cas prévus sont rédigés dans des termes assez généraux, pour pouvoir tenir compte de ces éléments. Cependant, ceux-ci, à eux seuls, seraient d'après nous insuffisants pour permettre à l'Etat riverain d'exercer sa compétence s'il ne s'y joignait une des circonstances prévues au texte.

7° On notera une précision qui a été apportée dans le cas N° 3. L'assistance doit être « demandée » et non pas réclamée; elle doit l'être par « le capitaine » du navire ou le Consul de l'Etat dont le navire bat pavillon ».

Le système ainsi adopté se rapproche de celui qui avait été consacré par le Conseil d'Etat français en 1806 et que la pratique avait *étendu à la mer territoriale*. Il s'inspire en particulier de raisons d'opportunité et de l'intérêt de la navigation, mais il a l'avantage d'avoir été amélioré dans ses conditions d'application par des précisions de détail, très appréciables ⁷⁹.

(78) Cf. GIDEL, op. cit. T. II, pp. 361 et s.

(79) Le texte de l'Avis du Conseil d'Etat est reproduit dans l'Annexe n° 1. — Sur le système de l'avis du Conseil d'Etat, Cf. GIDEL, op. cit. t. II, pp. 207 et s. — IMBART LATOUR, p. 296 et s. — ROWSTWOROSKI. Annales de l'Ecole libre des sciences politiques, t. IX (1894), p. 686-713. — FAUCHILLE, t. I, 2^e partie, p. 1029 et s. — FEDOZZI, op. cit., p. 196 et s.

b) *L'infraction a été commise ailleurs que dans les eaux territoriales.*

Cette question n'intéresse qu'indirectement le droit de la mer territoriale. Il y a lieu cependant de l'envisager, si l'on assimile la mer territoriale au territoire de l'Etat, et si on reconnaît que l'Etat a sur elle la souveraineté. La base N° 23 déclarait : Un individu recherché par la justice de l'Etat riverain peut être arrêté à bord d'un navire de commerce étranger dans les eaux territoriales de cet Etat.

Il en résultait, que l'Etat riverain avait le droit d'arrêter à bord d'un navire de commerce étranger, dans ses eaux territoriales, tout individu recherché par sa justice, soit pour jugement, soit en vue d'une extradition, soit pour l'exécution d'une peine.

L'importance de la question a été indiquée nettement au début de la discussion, par le Président. « Il s'agit, dit-il, de détourner un navire de son chemin. On peut se demander, si cela doit se faire dans tous les cas ou seulement lorsqu'on est en présence de cas présentant une certaine importance » ⁸⁰.

Le délégué du Japon fit remarquer, que la base N° 23 avait un caractère large et général, qui permettait à un Etat riverain de punir les crimes commis à l'étranger, que le crime ait été commis par un ressortissant de cet Etat ou par un étranger (faux-monnayage) ⁸¹.

Le délégué britannique, en admettant ce point de vue, demandait qu'on précisât le champ d'application de la base N° 23, en spécifiant qu'il s'agit de crime commis ailleurs qu'à bord d'un navire de passage, sinon cette base ferait double emploi avec la précédente et la contredirait même à cause de sa généralité. Le délégué britannique justifiait, par ailleurs, le droit de l'Etat riverain de la manière suivante : « J'estime qu'une chose de ce genre serait nécessaire, car la Commission voudra bien considérer qu'elle vient de comprendre, parmi les navires qui jouissent du droit de libre passage, ceux qui, ayant été dans un port, viennent de le quitter et se dirigent vers la haute mer. Il peut très bien se faire, que des infractions aux lois de l'Etat riverain aient été commises par les membres de

(80) Ibid., p. 88 « un retard d'une heure pour une raison quelconque, faisait remarquer M. GIANNINI, coûte à un grand transatlantique italien quelque chose comme trois cent mille lires », *ibid.*, p. 95.

(81) Ibid., p. 88.

l'équipage, ou les passagers, pendant que le navire se trouvait dans le port. J'estime donc nécessaire que l'Etat riverain ait le droit d'arrêter ces personnes, s'il le juge utile, avant que le navire ait définitivement quitté les limites de sa juridiction » ⁸².

Le délégué américain, M. Miller, proposa de restreindre la portée de la base à un double point de vue. D'abord, quant aux infractions, il fit observer que la base était beaucoup trop étendue, « elle s'étend à n'importe quelle catégorie de crimes ou de délits. Un simple vol, peut-être même une fausse déclaration de revenus, etc..., seraient également visés par cette base » ⁸³. De plus, ajoutait-il, « il y a certains crimes que nous pourrions considérer comme ayant un caractère politique. Je pense, qu'une restriction sérieuse s'impose sur ce point » ⁸⁴. Ensuite, le délégué américain opposait le cas du port, comme il l'appelait, et le cas du navire longeant simplement la côte. « Envisageons, dit-il, le cas d'un navire quittant un port :La police du port de New-York est avisée qu'un criminel évadé, accusé du délit qu'il vous plaira, se trouve à bord d'un navire qui quitte notre port; le navire traverse les eaux territoriales. Je suppose, qu'il serait conforme à la pratique de n'importe quelle autorité de port, d'arrêter ce navire à n'importe quel moment, avant qu'il ait atteint la limite extérieure de la mer territoriale, en vue de ramener l'accusé dans le port d'où il s'est embarqué. Il me semble que, dans ce cas, on peut dire qu'il s'agit d'une pratique plus étendue, que dans le cas d'un navire longeant simplement la côte ». Telle était la distinction proposée par le délégué américain ⁸⁵. Elle fut appuyée par M. Raestad ⁸⁶ et par le délégué de l'Egypte ⁸⁷. D'autres délégués se montrèrent aussi favorables à une limitation de la compétence de l'Etat riverain. Il en a été ainsi pour M. Sitensky, délégué de la Tchécoslovaquie ⁸⁸, qui proposa de faire simplement de la base N° 23 un alinéa de la base précédente, ce qui fut adopté par la suite. « Il faut restreindre, déclara également le Dr. Schücking, les possibilités d'arres-

(82) Ibid., p. 88.

(83) Ibid., p. 88.

(84) Ibid., p. 89.

(85) Ibid., p. 89.

(86) Ibid., p. 92.

(87) Ibid., p. 93.

(88) Ibid., p. 90.

tation, dans les cas où le délit n'a pas été commis dans les eaux territoriales, au cas de délits graves.... On ne devrait pas permettre, que le capitaine ou le pilote d'un petit bâtiment traversant les eaux territoriales pût être arrêté, car on risquerait de faire courir un danger grave au bateau ou même de le forcer à interrompre son voyage ». Le Vicomte Mushaköji proposa, comme l'avait fait le Dr. Schücking de tenir compte de la gravité du délit ⁸⁹.

Allant plus loin, le délégué de la Belgique, M. de Ruelle, proposait d'adopter le principe suivant : « si un Etat riverain entend exercer une poursuite, il lui incombe, par les moyens dont il dispose, d'aller prendre l'individu à bord, sans que cela puisse entraîner de retard pour la navigation.... Si l'Etat riverain doit pouvoir faire stopper le navire, pour arrêter l'individu qu'il recherche ou seulement pour constater son identité, il doit avoir les moyens de transport voulus pour le faire dans un minimum de temps, et sans détourner le navire ». Le délégué belge faisait remarquer qu'en adoptant ce principe la question du degré de gravité que doivent revêtir les faits dont on veut poursuivre la répression aurait peu d'importance ⁹⁰. Le délégué suédois, M. Sjöborg, partagea l'opinion du délégué belge. « L'Etat, disait-il, ne devrait pas avoir le droit, en opérant ces arrestations, de détourner le navire de sa route, ni d'arrêter le navire plus longtemps qu'il ne serait absolument nécessaire » ⁹¹.

Pouvait-on pour tenir compte des nécessités de la navigation et, pour établir un certain parallélisme avec le cas où l'infraction a été commise à bord, énumérer les cas où l'Etat pourrait dérouter le navire de passage, pour procéder à l'arrestation du délinquant ? M. Giannini, délégué de l'Italie, n'eut pas de peine à montrer les difficultés qui en résulteraient pour aboutir, si l'on entraînait dans la voie d'une énumération. Et faisant allusion au pouvoir de l'Etat d'arrêter un navire, pour

(89) Ibid., p. 92. Faisant allusion au cas où le délit est commis sur le navire de passage, le délégué suédois fit remarquer que l'Etat riverain avait le droit d'arrêter le délinquant, que le délit fut grave ou non, du moment que ses conséquences s'étendaient hors du navire. « Or, disait le délégué suédois, si nous offirmons les droits de l'Etat lorsqu'il s'agit de simples conséquences s'étendant hors du navire, nous devons à plus forte raison, affirmer ces droits sans exception dans le cas où le délit aurait été commis hors du navire. Sans cela nous nous mettrions en contradiction avec nous-mêmes ».

(90) Ibid., p. 92.

(91) Ibid., p. 94.

rechercher un délinquant qui aurait commis un délit de peu d'importance, il déclara : « On ne pourrait guère dire qu'un Etat est de bonne foi si, après avoir accepté la base N° 22, il entrave la navigation pour un délit infime ».

Dans le projet présenté par la première Sous-Commission, la base N° 23 fut rattachée à la base N° 22.

L'art. 8, al. 2 et 3, dispose, en effet : « les dispositions ci-dessus ne portent pas atteinte au droit de l'Etat riverain de procéder à des arrestations ou à des actes d'instruction prévus dans sa législation, à bord d'un navire étranger qui se trouve dans ses eaux intérieures, ou qui stationne dans la mer territoriale, ou bien qui passe dans la mer territoriale en provenance des eaux intérieures.

Toutefois l'autorité locale doit tenir compte des intérêts de la navigation, à l'occasion d'une arrestation à bord d'un navire ⁹².

Quelle est la portée de cette disposition ? Il en résulte une distinction, suivant que le navire de passage touche ou ne touche pas les eaux intérieures. C'est l'adoption de la distinction proposée par M. Miller, délégué de l'Amérique, et par M. Raestad, délégué de la Norvège.

1° a) Dans le cas où le navire ne fait que passer, sans toucher les eaux intérieures de l'Etat riverain, celui-ci ne peut l'arrêter, s'il se trouve à bord une personne recherchée par sa justice, à cause d'un fait punissable commis hors du navire;

b) Dans la même hypothèse, on a admis qu'une demande d'extradition, adressée à l'Etat riverain, à cause d'un délit commis à l'étranger, ne pouvait être considérée comme un motif valable pour interrompre la course du navire. Il suffit, en effet, dans ce cas, que l'Etat demandeur adresse sa demande à l'Etat du port, vers lequel se dirige le navire ⁹³.

2° Quand le navire a touché les eaux intérieures (navires qui quittent un port par exemple), ou s'il est assimilé au navire stationnant dans les eaux intérieures, (navires en stationnement dans les eaux territoriales), l'Etat riverain peut procéder à l'arrestation dans tous les cas. Il n'y a pas de dis-

(92) Ibid., p. 215.

(93) Etant donné les garanties que réclame la navigation, les délégués à la Conférence ont été unanimes à penser qu'il ne fallait pas envisager l'hypothèse de l'extradition demandée et qu'il fallait la laisser en dehors d'une convention sur la mer territoriale.

inction suivant la gravité du délit. Mais l'Etat riverain doit agir de bonne foi : « il doit tenir compte des intérêts de la navigation ». Il devra dès lors, comme le fait remarquer le rapporteur, s'abstenir de procéder à des arrestations de personnes appartenant à l'état-major ou à l'équipage, dont l'absence rendrait impossible la continuation du voyage⁹⁴.

3° Le cas du navire qui pénètre dans les eaux territoriales pour entrer dans un port de l'Etat riverain n'est pas expressément prévu; toutefois, il n'offre aucune difficulté, l'Etat riverain aura toute latitude de procéder à l'arrestation du délinquant quand le navire aura touché le port.

Ainsi la base N° 23 a été considérablement atténuée quant à sa portée, et les délégués ont marqué leur ferme intention de limiter l'exercice de la compétence exécutive locale, en faveur de la navigation, quand cet exercice était rendu nécessaire pour l'application de la loi pénale.

c) Mesures d'exécution ou mesures conservatoires en matière civile.

De semblables mesures pourraient entraver l'exercice du droit de passage inoffensif; c'est pourquoi, des limitations ont été apportées ici encore à la compétence de l'autorité judiciaire qualifiée pour les ordonner.

Ces limitations n'ont pas fait l'objet d'un débat spécial à la Commission chargée d'étudier la question des eaux territoriales, elles ont seulement été discutées par la première Sous-Commission (art. 9).

On a posé une distinction analogue à celle, dont on s'est servi en matière de juridiction pénale.

1° a) Si le navire est simplement de passage dans les eaux territoriales, sans toucher les eaux intérieures, l'Etat riverain ne peut arrêter, ni dérouter le navire, pour l'exercice de sa juridiction civile à l'égard d'une personne se trouvant à bord.

b) Dans la même hypothèse, les mesures d'exécution ou de conservation dirigées contre le navire ne sont possibles que si elles sont prises en raison d'obligations assumées ou de responsabilités encourues par le navire lors de son passage dans les eaux territoriales (abordage, sauvetage) ou en raison d'obligations assumées en vue de la navigation.

(94) Ibid., p. 215.

2° Mais si le navire stationne dans les eaux territoriales, ou s'il se trouve dans les eaux intérieures, ou s'il quitte celles-ci pour gagner la haute mer en passant par les eaux territoriales, l'Etat riverain recouvre sa plénitude de compétence, sauf conventions internationales contraires.

Telles sont les limitations apportées à la compétence de l'Etat riverain en vertu du droit de passage inoffensif des navires étrangers.

*

* *

Deux tendances se sont nettement affrontées en ce qui concerne la réglementation de ce droit de passage dont l'existence n'a jamais été contestée. Certains délégués, comme le délégué américain, M. Miller, ont estimé qu'il fallait faire ressortir « le droit supérieur de l'Etat riverain »⁹⁵. D'autres ont rappelé, qu'en matière de navigation fluviale, ou en ce qui concerne le régime des ports⁹⁶, on avait institué un régime libéral qu'il convenait de prendre pour guide, et certains, dont M. Raestad, notamment, sont allés jusqu'à poser le principe suivant, que « là où le passage est inoffensif, il est toujours permis », disant que cette règle ne pouvait être soumise à la réserve de l'Etat côtier ou à la réserve des droits de qui que ce soit⁹⁷.

Si l'on remarque les efforts accomplis par la Commission et la première Sous-Commission, grâce surtout au délégué britannique, Sir Maurice Gwyer, pour définir le droit de passage, pour préciser l'étendue des pouvoirs réglementaires de l'Etat riverain, pour délimiter sa compétence juridictionnelle, enfin grâce à la distinction adoptée, qui fait dépendre l'efficacité des pouvoirs de l'Etat sur le navire de passage du fait, qu'il touche ou ne touche pas les eaux intérieures; on peut dire que les intérêts de la navigation ont été nettement sauvegardés et la souveraineté de l'Etat sérieusement limitée. Les craintes, qu'on aurait pu éprouver, en voyant la Commission

(95) Cf. *ibid.*, p. 58.

(96) Le délégué de la Tchécoslovaquie par exemple (*Ibid.*, p. 64) le délégué belge (*ibid.*, p. 67).

(97) *Ibid.*, p. 70.

prendre pour point de départ le principe de la souveraineté de l'Etat riverain sur la mer territoriale, peuvent donc être apaisées en partie, si l'on considère les limitations et les restrictions, qui ont été imposées aux attributs de cette souveraineté et ceci prouve que les délégués ont surtout voulu faire œuvre pratique plutôt que logique. Il convient de le retenir pour apprécier leur œuvre.

CHAPITRE IV

L'étendue de la mer territoriale.

D'après l'opinion dominante, la mer territoriale est juridiquement une zone de mer distincte à la fois de la haute mer et des eaux intérieures. Il importe donc d'indiquer l'étendue et les limites de cette zone.

La détermination de la largeur ou de l'étendue de la mer territoriale présente un grand intérêt pratique, car elle oppose une fois de plus la souveraineté de l'Etat riverain et les intérêts de la navigation. Malgré la nécessité pressante de trouver une solution satisfaisante, on n'est pas encore arrivé à établir une règle de droit s'imposant à tous les Etats. Le conflit qui les divise est, en effet, ici, essentiellement un *conflit politique*; les Etats invoquent leurs intérêts vitaux, leurs besoins essentiels, pour faire prévaloir une solution conforme à leurs prétentions. Aussi pour le résoudre doit-on demander à chacun de faire des concessions. Malgré l'esprit de transaction, dont étaient animés les délégués à la Conférence de Codification, c'est un échec qui fut enregistré sur ce point capital et délicat.

En dépit de cet aveu d'impuissance, il est cependant intéressant de rechercher les tendances qui se sont révélées, et les arguments qui ont été invoqués. Etant donné, qu'il convient d'indiquer d'une part la séparation idéale de la mer territoriale et de la pleine mer, de l'autre, la frontière entre la mer territoriale et les eaux intérieures et la côte, nous étudierons, dans une première section, la limite de la mer territoriale par rapport à la haute mer et, dans une deuxième, la limite de la mer territoriale par rapport à la côte et aux échancrures de la côte de l'Etat riverain¹.

(1) La dénomination de limite intérieure, employée par M. DE BUSTAMANTE, paraît plus simple, mais moins expressive, parce que moins concrète.

*

* *

SECTION I.

LIMITE DE LA MER TERRITORIALE PAR RAPPORT A LA HAUTE MER.

§ I. — *Le Principe.*

Dans l'état actuel du droit international, il appartient à chaque Etat de fixer l'étendue de sa mer territoriale. L'Etat riverain a compétence exclusive pour fixer cette étendue, tel est le principe dont il faut partir en cette matière.

Ce principe est fondé sur ce qu'il n'y a pas de règle de droit international imposant aux Etats l'obligation de choisir une limite déterminée. Comme le dit Fedozzi² : « S'il n'existe aucune règle de droit international, qui impose aux Etats l'obligation de donner une extension déterminée à leurs eaux territoriales respectives, les Etats sont libres évidemment de fixer la limite qu'ils jugent la plus opportune et la plus favorable à leur intérêt ».

Or, on ne saurait prétendre, par exemple, qu'il existe un principe ou une coutume, comme le pensent certains, limitant la mer territoriale à trois milles marins. L'absence de norme sur ce point a été mise particulièrement en relief par M. Raestad, délégué de la Norvège : « Sous quelles conditions, se demande-t-il, peut-on dire qu'une limite quelconque, par exemple celle de trois milles, est une règle de droit international ? D'après le statut de la Cour permanente de Justice Internationale, il y a deux sources de droit : les principes généraux de droit et la coutume internationale. Il est certain que les principes généraux ne stipulent pas que la limite des eaux territoriales devra nécessairement être de trois milles. Rien dans la raison intuitive ne l'indique, ce serait donc de la coutume internationale qu'il faut tirer cette règle » et le savant délégué de retracer l'origine de l'emploi de la limite des trois milles. D'après lui, le point de départ de cet emploi est très facile à retrouver; il date de la discussion diplomatique, qui a eu lieu entre le Gouvernement Britannique et le Gouvernement

(2) Cf. FEDOZZI, op. cit., p. 76.

des Etats-Unis à la fin du XVIII^e siècle et au commencement du XIX^e. Elle commence sa carrière dans le droit international entre 1793 et 1818. En 1793, c'est le moment où le Gouvernement britannique obligea le gouvernement américain à adopter provisoirement une limite de trois milles pour la neutralité; 1818, c'est l'année où le gouvernement des Etats-Unis demanda au gouvernement britannique de vouloir bien laisser pêcher ses nationaux, jusqu'à trois milles des côtes des possessions britanniques. Mais, comme le remarque M. Raestad, à cette époque, la limite de quatre milles marins — c'est-à-dire une lieue marine allemande — était appliquée depuis 1745 environ par la monarchie dano-norvégienne et elle le fut quelque temps après par la Suède. Elle a été maintenue depuis lors par la Norvège comme par la Suède. En présence de ces faits, M. Raestad pouvait conclure : « J'admets volontiers que la limite des trois milles a eu un succès plus grand dans le monde, peut-être en aura-t-elle un plus grand encore. Mais je soutiens que ces deux règles découlent d'un droit égal et qu'elles doivent être mises sur le même rang » ³.

Chaque Etat est donc libre de fixer la largeur de sa mer territoriale. Est-ce à dire qu'il peut la fixer arbitrairement ? Nous ne le pensons pas, car ce serait contraire, d'abord à l'existence même de la mer territoriale, puis au principe de la liberté de mers. La reconnaissance de la mer territoriale est, en effet, le résultat d'un compromis entre les prétentions des souverains à l'empire des mers et le mouvement en faveur de la liberté des mers. Quand la domination des mers par les Princes fut niée, la notion de mer territoriale se forma. « Les Etats, qui prétendaient à la souveraineté des mers, cessèrent de revendiquer les eaux les plus lointaines pour s'en tenir aux plus proches. De cette façon, ils assuraient le succès de leurs prétentions, en les limitant » ⁴. La limitation de ces prétentions est la preuve que l'emprise de la souveraineté des Etats sur la mer territoriale n'est pas illimitée. Sur ce point, il ne saurait y avoir de doute. Le principe de la liberté des mers renforce d'ailleurs la nécessité de fixer une limite à la mer territoriale. Le Dr. Schücking, délégué de l'Allemagne, a fortement montré cette nécessité dès la première séance de la

(3) S. D. N. Actes de la Conf., p. 15.

(4) Cf. DE LAPRADELLE, op. cit., R. G. D. I. P., 1898, p. 269.

Commission. Après avoir fait allusion à « l'effrayant chaos » qui règne en cette matière et rappelé les prétentions des Etats, il ajoute : « Ce n'est pas seulement le développement de la technique, qui nous force à chercher une limite fixe afin de garantir la liberté de la mer ; la base théorique de ces prétentions des Etats ne tient plus. Aujourd'hui, c'est la théorie suivant laquelle la mer est considérée comme *res communis omnium*, qui l'a emporté ⁵. C'est précisément ici, à La Haye, que l'Institut de Droit International a discuté cette question, il y a quelques années, et je me souviens parfaitement que, parmi plusieurs autres, un juriste aussi réputé dans le monde entier, que l'est sir Cecil Hurst, a soutenu notre thèse que la haute mer est *res communis omnium*. En somme, cette théorie est la seule, qui réponde aux besoins de tous les Etats et qui corresponde réellement aux relations, qui existent aujourd'hui entre toutes les nations et la mer, en raison du développement de la navigation et de l'exploitation des richesses de la mer. En nous plaçant à ce point de vue, il nous paraît insupportable que le domaine commun puisse être amoindri chaque jour par les actes de l'Etat riverain et nous avons l'obligation de mettre fin, par une action commune, à l'Etat de choses actuel » ⁶.

Il convient enfin de remarquer, que pour résoudre le conflit entre les deux principes de la liberté des mers et de la souveraineté de l'Etat, on ne peut faire appel à la règle d'après laquelle le droit le plus fort doit prévaloir. En effet, comme le remarque Fedozzi ⁷, « accorder la préférence au droit à la liberté de la haute mer considéré hypothétiquement comme le plus fort, ne pourrait résoudre la question de la limite de la mer territoriale par rapport à l'Etat dont l'acte de juridiction a fait naître la contestation ». Ainsi, se trouve accusé le caractère politique du conflit, qui sépare les Etats et la nécessité de rechercher une transaction dans l'intérêt commun.

Compétence exclusive, mais souveraineté limitée, telle est la constatation à laquelle nous arrivons. Il nous faut alors indiquer, quel usage les Etats ont fait de leur compétence ex-

(5) Cf. Charles DUPUIS, « Liberté des voies de communication. Recueil des Cours de l'Académie de D. I, 1924, T. II, p. 136. La doctrine est en avance sur la pratique.

(6) S. D. N. Actes de la Conférence, p. 10.

(7) Cf. FEDOZZI, *op. cit.*, p. 76.

clusive, quels critères ils ont adoptés pour fixer l'étendue de la mer territoriale, et quelles limitations ils ont consenti à reconnaître. A cet égard, il existe un certain nombre de systèmes que nous allons examiner successivement⁸.

§ II. — *Le critère de la portée du canon*⁹.

D'après ce critère, l'étendue de la mer territoriale dépendrait de la portée du canon.

C'est, dit-on, lors des conflits qui se produisirent entre Anglais et Hollandais, au sujet de la pêche du hareng le long des côtes anglaises, que la portée du canon fut indiquée pour la première fois, comme limite de la juridiction maritime de l'Etat. L'auteur anglais Fulton signale la déclaration suivante faite par les délégués néerlandais qui visitèrent l'Angleterre en 1610. « For that it is by the laws of nations, no prince
« can challenge farther into the sea than he can *command*
« *with a cannon*, except gulfes within their land from one
« point to an other. »

Grotius, dans le « *De jure belli et pacis libri tres* (1625), (Liv. 2, chap. 3, § 13, 2) abandonne la limite du rayon visuel. Distinguant deux espèces d'empires maritimes, que l'on peut acquérir, soit en raison des personnes, soit en raison du territoire; il dit que ce dernier s'étend, aussi loin qu'on peut contraindre, de la terre, ceux qui se trouvent dans la partie la plus proche de la mer, comme s'ils se trouvaient sur terre :

(8) Rappelons, pour mémoire, deux systèmes aujourd'hui abandonnés, celui de la sonde et celui de la vue.

a) Le système de la *sonde* a été préconisé par VALIN (Nouveau commentaire sur l'ordonnance de la marine (Liv. V, Titre I). L'Etat n'est maître de la mer, que parce qu'il l'est du rivage, et dans la limite où le sous-sol marin continue la rive. C'est au sondage, qui permet de le constater, qu'il faut recourir pour fixer les limites de la mer territoriale. Mais ce système conduit à des limites extrêmement variables.

b) On a souvent adopté le système de la *vue*. Au XV^e siècle un jurisconsulte syracusain, Guillaume de Perno, déclare que la mer appartient au souverain de la terre aussi loin que porte la vue.

Grotius, dans son « *Mare liberum* » (1609) reconnaît la juridiction de l'Etat côtier sur ses nationaux, jusqu'à la limite de la vue.

Conservée par DE RAYNEVAL (*Institutions du droit de la nature et des gens* 1851), cette limite a été reprise plus récemment par GODEY (R. G. D. I. P. T. III, 1896, p. 229, « Les limites de la mer territoriale »).

Ce système n'est pas moins arbitraire que le précédent; la portée de la vue est en effet, fonction de la hauteur du point d'observation, des conditions atmosphériques et de l'acuité visuelle de l'observateur.

(9) Cf. RÆSTAD « La mer territoriale », Pedone 1913, pp. 103 et s. « La portée du canon comme limite de la mer territoriale », R. G. D. I. P., 1912, p. 612.

« Videtur autem imperium in maris portionem eadem ratione acquiri qua imperia alia, id est... Ratione personarum, ut si classis, qui maritimus est exercitus, aliquo in loco maris se habeat; ratione territorii, *quatenus ex terra cogi possunt*, qui in proximo maris parte versantur, nec minus quam si in ipsa terra reperirentur ».

En 1703, Cornelis van *Bynkershoek*, dans son ouvrage « *De Dominio maris dissertatio* », formule la règle, que la puissance de l'Etat riverain s'étend aussi loin que portent les canons du rivage « *Eo Potestatem terræ extendi, quousque tormenta exploduntur* » et, plus généralement, que l'empire de la terre finit là où finit la puissance des armes : « *Potestatem terræ finiri, ubi finitur armorum vis* »¹⁰.

Emmerich de *Vattel* écrit, dans son « *Traité sur le droit des gens* (1758) : « Aujourd'hui, tout l'espace de mer qui est à la portée du canon des côtes, est regardé comme faisant partie du territoire ».

Et un poète anonyme de l'époque a fort bien exprimé la même pensée dans les vers suivants¹¹ :

« L'Etat qui veut régner sur la liquide plaine,
« Sans la force n'aura qu'une puissance vaine,
« Et le boulet lancé par le bruyant airain
« Assigne la limite au pouvoir souverain ».

Ce système a été longtemps prédominant en doctrine. On le trouve soutenu, en particulier, par tous les auteurs qui reconnaissent la souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale.

Pour mesurer l'étendue de la mer territoriale on considèrerait la plus forte portée de canon, selon les progrès de l'époque, et il s'agissait des canons des côtes.

Un certain nombre de traités ont adopté ce système : traité des 5/17 avril 1824 entre la Russie et les Etats-Unis — traité des 16/25 avril 1825 entre la Russie et la Grande-Bretagne — traité du 3 juillet 1842 entre le Portugal et la Grande-Bretagne (art. 3). On trouve de même l'emploi de ce critère dans un cer-

(10) BYNKERSHOEK. *De dominio maris*. Chap. II : « *Quare omnino videtur rectius, eo potestatem terræ extendi, quousque tormenta exploduntur, eatenus quippe cum imperare tum possidere videmur. Loquor autem de his temporibus, quibus illis machinis utimur; alioquin generaliter dicendum esset : potestatem terræ finiri, ubi finitur armorum vis; etenim hæc, ut diximus, possessionem tuetur.* »

(11) Cf. George GRAFTON WILSON. « Les eaux adjacentes au territoire des Etats. Recueil des Cours de l'Acad. de D. I., 1923-I, p. 137.

tain nombre de règlements de neutralité du XVIII^e siècle¹². Signalons aussi que dans l'affaire du Costa Rica Packet, l'arbitre, M. F. DE MARTENS, a déclaré que « le droit de souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale est déterminé par la portée du canon, à partir de la laisse de basse mer ».

Ce système a présenté une grande utilité historique, il a permis de limiter la souveraineté de l'Etat¹³ en contribuant à poser le principe que la limite de la mer territoriale doit être « raisonnable »¹⁴. En adoptant la portée du canon comme limite, celle-ci apparaissait alors rationnelle, car elle marquait en même temps la limite jusqu'où l'Etat riverain pouvait, de la côte, exercer son pouvoir de domination sur la mer territoriale; mais avec les progrès de la balistique, le caractère rationnel de la limite résultant de la portée du canon a disparu, seul le principe a subsisté. De nos jours le système de la portée du canon a été très sérieusement critiqué par les auteurs¹⁵, en raison, notamment, de son caractère arbitraire et du fait, qu'il conduirait à reconnaître une trop grande étendue à la mer territoriale.

A l'inverse on peut faire remarquer que, si l'on prenait comme limite la distance à partir de laquelle le territoire terrestre de l'Etat riverain est à l'abri des dommages, que l'on peut lui causer de la mer, on aboutirait également à une solution inadmissible. C'est ce que met en relief la réponse du Gouvernement de l'Afrique du Sud au questionnaire de la So-

(12) Cf. FAUCHILLE, op. et vol. cit., p. 76.

(13) Il paraît intéressant de rappeler à ce sujet les prétentions émises par différents Etats au cours des siècles — au moyen âge : celles des Dano-Norvégiens à la souveraineté sur la Mer Septentrionale — celles de Venise et de Gênes à l'empire des mers Adriatique et Ligurienne — au XV^e siècle, le partage des océans entre Portugais et Espagnols (traité de Tordesillas en 1494) et plus tard, au XVII^e, la domination de l'Angleterre sur les « maria Britannica ».

Mentionnons, parallèlement, la limite de la ligne médiane à laquelle se réfèrent les droits norvégien et anglais au moyen âge (code provincial de Gulatingslagen X^e siècle. — Miroir des Justices XIII^e) — la limite juridictionnelle de 100 milles (mille romain de 1478 m. environ) des postglossateurs et de Bartole « De fluminibus seu Tyberiadis » — celle de 30 lieues assignée par Bodin aux droits du prince sur la mer, dans sa « République » (1577) — enfin celle de deux journées de voyage « usque ad duarum dierum iter » indiquée par Loccenius « De jure maritimo » (1561) et dont semblent être inspirés les traités conclus par les Etats-Unis, de 1924 à 1926, pour l'application de la loi Volstead.

(14) A partir du XVIII^e siècle, la portée du canon formulée par BYNKERSHOEK a paru un expédient heureux pour réduire à une limite commune et raisonnable des réclamations différentes plus ou moins exagérées. Sir Th. BARCLAY. Ann. Inst. D. I. 1894. T. XVII, p. 127.

(15) Cf. DE LAPRADELLE, op. cit., R. G. D. I. P., p. 277 et s. et p. 332 et s. — FEDOZZ, op. cit., p. 69.

ciété des Nations : « Il est évident, dit-il, que si le critère adopté pour fixer la limite des eaux territoriales était la distance à laquelle l'Etat riverain serait relativement à l'abri des dangers et des dommages résultant de la vitesse des navires et des avions modernes, ainsi que de la portée et de la puissance des engins actuels de guerre, la limite des trois milles serait absolument insuffisante. L'étendue des eaux territoriales devrait alors être si considérable, que la plus grande partie des zones étroites de l'océan serait complètement transformée en eaux territoriales. Cette extension restreindrait dans des proportions très considérables l'étendue des mers libres et constituerait une gêne très lourde pour les neutres en temps de guerre. De plus, il serait extrêmement difficile de fixer exactement la limite des eaux territoriales en pleine mer »¹⁶. On doit donc rejeter tout système fondé sur la puissance des armes pour fixer l'étendue de la mer territoriale.

§ III. — *Le système de la limite fixe des trois milles.*

La limite des trois milles a remporté un succès appréciable pour diverses raisons. D'abord, parce que d'assez nombreux auteurs¹⁷ ont identifié la portée du canon à trois milles marins¹⁸. D'autre part, c'est la limite minima qui a été proposée et il faut reconnaître, qu'elle est favorable, à cause de cela, aux intérêts de la navigation.

Fauchille cite un certain nombre de lois, décrets, conventions, traités et dispositions du droit international, qui ont adopté la limite des trois milles pour des matières déterminées¹⁹ : pêche (Convention internationale sur la pêche dans la mer du Nord du 6 mai 1882, notamment²⁰) ; juridiction, neu-

(16) Cf. S. D. N. Bases de discussion, p. 22.

(17) Ainsi Fernando *Galiani*, dans un ouvrage sur les « Devoirs des Etats neutres » paru en 1782, admet que le territoire se continue dans l'eau, jusqu'à la plus grande distance à laquelle atteindraient les boulets d'une batterie placée sur le rivage. Il cherche une mesure exacte de cette distance et propose 3 milles.

(18) Un mille marin, de 60 au degré de latitude, représente 1.852 mètres.

(19) FAUCHILLE, op. et vol. cit., p. 179.

(20) Dans l'affaire des pêcheries de la mer de Behring, le tribunal d'arbitrage de Paris a jugé en 1893 que la distance de 3 milles était la limite ordinaire de la mer territoriale, les deux parties étant d'ailleurs d'accord sur ce point. En 1902, dans l'affaire des navires pêcheurs des Etats-Unis, James Hamilton et Ch. White, saisis par des croiseurs russes, M. Asser a jugé que, en dehors de toute entente, les eaux territoriales russes ne peuvent s'étendre à 11 milles de la côte.

tralité, surveillance sanitaire, douanière, etc..., tout en remarquant que l'unanimité est loin d'exister en faveur de la règle des trois milles.

Il convient de signaler, en ce qui concerne cette limite, la formation d'une coutume particulière à certains pays. En 1924, les Etats-Unis passèrent un certain nombre de conventions avec plusieurs Etats européens, en vue de réglementer le trafic des boissons enivrantes. L'Angleterre, l'Allemagne, les Pays-Bas, de concert avec les Etats-Unis, firent une déclaration solennelle, qui figure dans l'art. 1^{er} des dites conventions et qui consacre « la ferme intention des Hautes Parties contractantes de maintenir le principe, que trois milles marins constituent les *justes (ou réelles)* limites des eaux territoriales ». On peut dire, qu'il s'agit d'une coutume propre à ces pays, pour la raison que la déclaration indiquée ne précise pas l'objet en vue duquel la limite des trois milles a été adoptée. « Il est vrai, dit Fedozzi, que ces conventions ont été conclues dans un but expérimental pour un an, mais la déclaration à l'égard du principe de trois milles est solennelle et si explicite, et en quelque manière, si détachée des propositions qui constituaient l'objet spécifique des trois traités, qu'on peut se croire autorisé à penser, que ce principe constitue désormais une règle obligatoire pour la conduite respective de ces quatre Etats. Ce serait donc une coutume internationale limitée à l'Angleterre, à l'Allemagne, aux Pays-Bas et aux Etats-Unis, coutume de grande importance assurément, vu la très grande puissance maritime de ce groupe de quatre Etats, mais toujours limitée dans sa valeur juridique » ²¹.

Mais, comme le remarque très bien le savant auteur italien, cette coutume n'est pas reconnue par la France, l'Italie, la Norvège, la Suède et le Danemark, qui ont réservé leurs droits et prétentions, en ce qui concerne l'étendue de leur juridiction territoriale.

Citons encore comme conventions ayant une portée collective, la convention de 1888 sur le canal de Suez et la convention de 1921 au sujet de la démilitarisation des Iles d'Aland, qui fixent les limites de la mer territoriale à trois milles.

Quelle a été l'opinion des gouvernements et des délégués à la Conférence de Codification, au sujet de la limite des trois

(21) Cf. FEDOZZI, op. cit., p. 72.

milles ? La base N° 3 proposait la limite de trois milles et voici les délégations, qui se sont montrées favorables à cette étendue de trois milles sans zone contiguë : Etats-Unis, Grande-Bretagne et Afrique du Sud, Australie, Canada, Inde, Irlande, Chine, Danemark, Grèce, Japon, Pays-Bas, soit au total 11 pays.

Voici maintenant les délégations qui opinèrent pour une limite de trois milles, plus une zone contiguë : Allemagne, Belgique, Chili (qui à défaut de trois milles plus la zone contiguë, demandait 6 milles), Egypte, Estonie, France, Pologne. La Finlande demandait trois ou quatre milles avec zone contiguë, soit au total 8 pays.

L'Islande, la Norvège, la Suède, et le cas échéant la Finlande, réclamaient 4 milles avec ou sans zone contiguë.

L'Italie et la Colombie exigeaient 6 milles sans parler de la zone contiguë.

Enfin Cuba, l'Espagne, la Lettonie, la Perse, le Portugal, demandaient 6 milles, plus une zone contiguë. La Roumanie, la Turquie, l'Uruguay, la Yougoslavie, demandaient aussi 6 milles, mais en réservant la question de la zone contiguë ; soit en tout 9 pays.

Telles sont les indications qui résultent de la Conférence de Codification²².

Laissant de côté la question de la zone contiguë, examinons les arguments que les délégués invoquèrent en faveur de leurs thèses.

Le délégué de la Grande-Bretagne s'est montré fermement convaincu, que la largeur de la zone territoriale était et a « toujours » été de trois milles, « et, pour lui, il serait très difficile d'admettre que le droit international autorise les Etats à fixer eux-mêmes, pour leurs propres besoins, l'étendue que doit avoir la zone de leurs eaux territoriales ». — Admettre un principe de cet ordre serait, selon lui, créer le chaos et faire rétrograder la codification du droit international en cette matière, au lieu de la faire progresser »²³. Sir M. Gwyer ajoutera plus tard, que la règle des trois milles est déjà une règle existant pour des pays maritimes, qui représentent presque

(22) Cf. S. D. N. Actes de la Conf., p. 123 et s.

(23) Ibid., p. 20. En réalité si l'Etat veut fixer la largeur de la mer territoriale, rappelons qu'il ne le peut pas arbitrairement.

80 % du tonnage mondial. Enfin, elle présente l'avantage d'être la plus favorable à la liberté de la navigation ²⁴.

Le délégué du Japon, le Vicomte Mushakōji, invoqua les raisons suivantes : « Cette règle (des trois milles) est reconnue par un grand nombre d'Etats dans leur législation, leur pratique, ainsi que par leur juridiction et les traités conclus entre eux. Il est sans doute vrai, que certains Etats ont adopté une autre règle; mais il est à remarquer, que leurs prétentions se sont toujours heurtées à de très graves objections de la part d'autres Etats intéressés à la question. En effet, chaque fois qu'il s'est agi d'un cas concret, cette prétention a été repoussée par les Etats dont les intérêts étaient en jeu et qui se sont refusés à partager le point de vue soutenu par les partisans d'une étendue des eaux territoriales dépassant trois milles. La délégation japonaise est donc d'avis, qu'en procédant à la codification des règles concernant l'étendue des eaux territoriales, il faut partir de l'idée d'en fixer les limites à la moins grande distance possible compatible avec l'usage de la haute mer, si important pour toutes les nations » ²⁵.

Pour le délégué hellénique, M. Spiropoulos, il ne faut pas perdre de vue, que la règle des trois milles marins est aujourd'hui acceptée par la majorité des Etats et qu'elle figure dans un grand nombre de traités internationaux. Aussi, d'après l'opinion du Gouvernement hellénique, c'est de cette règle qu'il faut partir ²⁶. Pour le délégué de l'Inde, l'existence d'une limite territoriale quelconque est nécessaire, mais comme elle constitue forcément pour l'Etat riverain un empiètement sur les droits des autres pays, il conviendrait d'adopter une limite aussi étroite que possible, soit trois milles ²⁷.

Pour le délégué de l'Etat libre d'Irlande, cette limite de trois milles devait être adoptée, parce qu'elle comptait le plus de partisans ²⁸.

Tels sont les principaux arguments invoqués par les partisans des trois milles.

Passons maintenant à ceux qui réclament quatre milles. M. Raestad, délégué norvégien, justifie son opinion de la ma-

(24) Ibid., p. 123.

(25) Ibid., p. 21.

(26) Ibid., p. 23.

(27) Ibid., p. 25.

(28) Ibid., p. 26.

nière suivante : « dans la question de la fixation de la limite, il existe à notre sens, deux règles : une aînée et une cadette. La règle aînée est celle des quatre milles, la règle cadette celle des trois milles. J'admets volontiers, que la limite des trois milles a eu un succès plus grand encore, mais je soutiens que ces deux règles découlent absolument d'un droit égal et qu'elles doivent être mises sur le même rang » ²⁹. Le délégué suédois, M. Sjöborg, fit une déclaration analogue, il estimait que la règle des trois milles n'est pas une règle généralement admise et que la règle des quatre milles était même bien antérieure ³⁰.

Enfin les partisans des six milles et plus, invoquèrent les arguments suivants : Pour M. Giannini, délégué de l'Italie, il n'y a pas lieu de faire appel à l'histoire, mais il convient de tenir compte des nécessités pratiques : « Tous mes collègues savent parfaitement, déclara-t-il, que les exigences de la navigation aérienne, en ce qui concerne les eaux territoriales, bouleversent en certains domaines les principes adoptés jusqu'à ce jour. Ainsi, certains principes de police n'avaient qu'une importance secondaire jusqu'à l'heure actuelle. L'histoire ne peut donc jouer; ce qui doit jouer ce sont les nécessités réelles et actuelles. Dans ces conditions, nous devons déclarer que nous nous en tenons strictement à six milles » ³¹. Le délégué du Portugal, M. de Magalhaes, demandait, à défaut d'une zone unique de douze milles, une zone de six milles pour les eaux territoriales et une autre zone contiguë pour les droits que l'on pourra reconnaître aux Etats. Pour lui il ne s'agissait pas de trouver une solution, qui répondît à la coutume internationale, puisque, disait-il, il n'en existe pas », en ajoutant que « tous les auteurs sont d'accord sur ce point », mais il connaît d'adopter une règle, qui donnât autant que possible satisfaction « aux besoins actuels et essentiels des Etats » ³².

Etant donné l'opposition manifeste entre les partisans des trois et des six milles, pouvait-on proposer une transaction ? On pouvait tout au moins en proposer deux : l'une, consistant à admettre qu'en principe l'étendue de la mer territoriale serait de trois milles sauf exception; l'autre, consistant à re-

(29) Ibid., p. 15.

(30) Ibid., p. 15.

(31) Ibid., p. 16.

(32) Ibid., p. 19.

connaître l'existence d'une zone d'eau contiguë à la mer territoriale, sur laquelle l'Etat riverain pourrait exercer certains droits. Examinons successivement ces solutions.

§ IV. — *Le système des trois milles avec possibilité d'extension de la mer territoriale au profit de certains Etats déterminés.*

Avec ce système, on abandonne la fixité de la limite des eaux territoriales. On pose, en principe, que la limite de ces eaux est de trois milles et l'on admet, que des exceptions doivent être apportées à ce principe au profit d'Etats déterminés.

A l'appui de ce système, on peut invoquer la pratique de certains Etats et l'opinion de certains Gouvernements.

Le questionnaire établi par le comité préparatoire de la Conférence de Codification posait sous le point III la question suivante : « l'Etat reconnaît-il la prétention présentée par un Etat étranger, en vertu d'usages, d'une configuration géographique particulière, ou pour d'autres motifs, à exercer sa souveraineté sur des eaux territoriales plus étendues que celles, sur lesquelles le premier Etat exerce sa propre souveraineté le long de ses côtes ? ». Il comportait également une question sur l'opportunité de fixer une étendue unique pour les eaux territoriales.

La plupart des gouvernements ont répondu à ces questions et on peut distinguer deux tendances opposées.

Un certain nombre d'Etats et non des moindres ont dénié aux autres la faculté d'étendre, par leur seule volonté, leurs eaux territoriales au delà de trois milles.

La Grande-Bretagne a émis par exemple une prétention de ce genre en 1909 et en 1911 à l'égard de la Norvège en matière de pêche³³; en 1914 à l'égard de l'Italie à l'occasion du Décret royal du 6 août 1914, N° 798, par lequel l'étendue de la mer territoriale italienne était fixée à six milles aux effets de

(33) FAUGHILLE, op. et vol. cit., p. 203.

(34) Cité par FEDOZZI, op. cit., p. 77. — Cf. aussi ANZILOTTI. Riv. di dir. inter. 1917, p. III, note 1.

(35) Il en est de même de l'Afrique du Sud, de l'Australie, du Canada, de l'Inde et de l'Islande, de même pour le Japon.

(36) S. D. N. Bases de discussion, p. 28-29.

la neutralité³⁴; en 1915 à l'égard de l'Argentine et de l'Uruguay, Etats neutres pendant la Grande-Guerre.

La réponse du Gouvernement britannique au questionnaire est formelle sur ce point³⁵. « Le Gouvernement de sa Majesté en Grande-Bretagne ne reconnaît pas la prétention d'un Etat étranger quelconque, à exercer la souveraineté sur des eaux territoriales d'une étendue supérieure à trois milles; il a toujours protesté contre cette prétention..... Le Gouvernement de sa Majesté en Grande-Bretagne ne connaît aucune circonstance spéciale, qui justifierait ou imposerait l'obligation de fixer, pour les eaux territoriales d'un Etat particulier, une largeur autre que trois milles »³⁶.

C'est la même attitude, qui est observée par le Gouvernement des Etats-Unis. Celui-ci s'est par exemple refusé à admettre la prétention de l'Espagne, en 1862, qui revendiquait une zone de six milles autour de Cuba, et en 1914 celle du gouvernement italien, qui voulait porter à six milles la limite des eaux territoriales aux effets de la neutralité³⁷.

Le Gouvernement allemand a également soutenu, que la souveraineté de l'Etat riverain sur les eaux territoriales ne s'étendait pas au delà d'une zone d'une profondeur de trois milles marins. C'est ainsi qu'après la guerre il a contesté la décision des tribunaux suédois dans l'affaire du vapeur de pêche allemand Heinrich Augustin, en prétendant que la souveraineté ne saurait s'étendre à une zone d'une profondeur de quatre milles marins. Dans l'affaire du bateau suédois Elida, le tribunal supérieur des Prises de Berlin, le 18 mai 1925, appliqua à la Suède qui limite la mer territoriale à quatre milles, le paragraphe 3 du règlement allemand sur les prises, lequel fixe à trois milles la zone de neutralité. (Deutsche Prisennordnung du 30 septembre 1909)³⁸.

Par contre, un certain nombre d'Etats admettent la possibilité pour l'Etat riverain d'exercer, dans certains cas, la sou-

(37) S. D. N. Bases de discussion, p. 139.

(38) Cf. BJÖRKSTEN. « Das Wassergebiet Finlands in Völkerrechtlichen Hinsicht », Helsingfors, 1925, pp. 47 et s. « Die Elida war ein schwedisches Fahrzeug, das am 8 Mai 1915 von einem deutschen Kreuzer bei Trelenborg, jedenfalls ausserhalb der 3-Meilen Grenze, aber vielleicht innerhalb der schwedischen 4 Meilen Grenze festgenommen wurde. Das Kieler-Prisen-Gericht sprach die Prise frei. Das Urteil wurde unter andern darauf gegründet dass die Festnahme wahrscheinlich innerhalb der 4-Meilen Grenze und mithin in schwedischen Gewässern stattgefunden habe. Diese Betrachtungs Weise konnte das Ober-Prisen-Gericht in Berlin nicht gutheissen. Die Prisen-Ordnung sei in diesem Punkte klar. Die 3 Meilen Grenze sei die einzig anerkannte Grenze.

veraineté sur une zone de mer supérieure à trois milles. Pour la Belgique, un usage international incontesté, fondé sur une configuration géographique particulière, devrait seul pouvoir justifier de la part d'un Etat la réclamation d'une étendue d'eaux territoriales plus grande que celle, qui serait admise par une convention internationale; toutefois, elle n'estime pas opportun de fixer une étendue unique avec possibilité d'extension au profit de certains Etats³⁹. Il en est de même pour le gouvernement danois, en ce qui concerne ce dernier point; mais il déclare tout de même dans sa réponse, qu'étant donné l'absence de règles de droit international généralement reconnues sur l'étendue des eaux territoriales, cette question pourra être résolue — dans des limites raisonnables — par chaque Etat pour son propre compte, et il ajoute qu'il serait prêt à reconnaître les dispositions adoptées à ce sujet par les autres Puissances. Pour le gouvernement finlandais, il paraît inadmissible dans les conditions actuelles, qu'un Etat se refuse catégoriquement à tenir compte de certaines conditions géographiques et autres, à raison desquelles un autre Etat prétendrait exercer sa souveraineté sur des eaux territoriales d'une largeur dépassant l'étendue adoptée par le premier Etat; il proposait d'ailleurs d'adopter une limite fixe assez large, avec possibilité pour les Etats de préférer une étendue inférieure. Enfin, le gouvernement norvégien insista particulièrement pour qu'un Etat ait le droit, dans des limites raisonnables et en tenant compte à cet égard de la configuration géographique particulières de ses côtes et d'intérêts nationaux importants, de décider lui-même de l'étendue de son territoire maritime, à condition qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits légitimes déjà acquis par des Etats étrangers. « En tout cas, disait le gouvernement norvégien, le gouvernement royal n'estime pas pouvoir soulever d'objections, contre la prétention présentée par un Etat étranger à exercer la souveraineté sur des eaux territoriales plus étendues que celles, sur lesquelles la Norvège revendique l'exercice de la souveraineté, lorsque cette prétention se fonde sur un usage continu et séculaire⁴⁰.

Au cours des discussions de la Commission, certaines délégations proposèrent de reconnaître des limites différentes sui-

(39) Cf. S. D. N. Bases de discussion, p. 25.

(40) S. D. N. Bases de discussion, p. 30.

vant les Etats. La délégation norvégienne déposé un amendement aux bases N° 3 et 4, ainsi conçu : « les Hautes Parties contractantes reconnaissent réciproquement, comme fixant l'étendue de leurs eaux territoriales, les limites indiquées dans la liste annexée, à cette Convention. Réserve faite des dispositions..... (bases de discussion N° 5, etc...) elles ne reconnaîtront aucune extension des limites ainsi indiquées ». M. Raestad, délégué de la Norvège, défendit cet amendement en déclarant que les deux règles des trois milles et des quatre milles découlaient absolument « d'un droit égal » et qu'elles devraient être mises « sur le même rang ». L'une de ces règles ne devait pas apparaître comme une exception par rapport à l'autre et c'est pourquoi, il proposait de réunir les bases 3 et 4 ⁴¹. De même, le délégué de la Yougoslavie, M. Novakovitch, en présence de la diversité des prétentions, disait : « il est évident, qu'un principe ne peut pas être établi. Je suis en conséquence d'avis, qu'il est préférable d'établir une sorte d'égalité « entre les différents points de vue » ⁴². Le délégué de l'Etat libre d'Irlande, M. Green, tout en étant réservé, admettait également la possibilité d'une extension de la limite des eaux territoriales, « il existe, disait-il, des intérêts généraux assez importants, pour qu'il soit désirable d'admettre une extension de cette limite à toutes fins..... » ⁴³. Quant au délégué de l'Espagne, après avoir protesté contre l'assertion d'après laquelle la majorité des pays aurait adopté une étendue de trois milles, et avoir indiqué certaines pratiques contraires, il déclarait : « Je crois que le mieux serait de laisser aux législations nationales le soin de fixer l'étendue des eaux territoriales de chaque pays. Ce serait à mon avis une solution acceptable pour tous les pays » ⁴⁴.

Néanmoins, la thèse qui permet à l'Etat de fixer lui-même l'étendue de la mer territoriale « dans des limites raisonnables », ou qui permet d'adopter une limite différente, suivant les Etats, ne devait pas être consacrée. Sans doute, présentait-elle l'avantage de satisfaire les besoins divers des Etats; comme l'a remarqué M. Raestad ⁴⁵, il y a quelque chose de très

(41) Cf. S. D. N. Actes de la Conf., p. 15.

(42) Ibid., p. 15.

(43) Ibid., p. 26.

(44) Ibid., p. 28.

(45) Ibid., p. 14.

différent entre une règle de droit international sur l'étendue des eaux territoriales et les règles ordinaires portant sur les actions des hommes. « Une zone de mer, une côte, n'est pas interchangeable avec une autre. On ne peut pas dire, qu'il y a une unité juridique : il y a, en quelque sorte, une espèce concrète, juridiquement parlant, et nous ne pouvons pas nous abstenir d'en tenir compte » ⁴⁶. Ces considérations conduiraient à reconnaître la nécessité d'un certain « régionalisme » en droit international. Toutefois, il faut bien constater que le système proposé se heurte à des objections sérieuses. Il a contre lui toutes les objections, que l'on peut faire à l'absence de fixité dans la limite de la mer territoriale et aux inconvénients pratiques qui en résultent. Il a encore contre lui le principe de l'égalité des Etats, car il ne faut pas oublier qu'il conduirait certains Etats à exercer leur souveraineté sur une zone de mer plus grande que celle, sur laquelle les autres Etats l'exercent. C'est pourquoi, le délégué japonais, le vicomte Mushakōji, a pu dire : « Vouloir reconnaître d'une façon générale une situation spéciale à certains Etats, quant à l'étendue des eaux territoriales, irait, à notre avis, à l'encontre de l'idée fondamentale de l'égalité des Etats devant la loi » ⁴⁷. Enfin, on peut invoquer le principe de la liberté des mers et les intérêts de la navigation, ainsi que la conception de la haute mer res communis, pour soutenir, qu'il faut restreindre le plus possible l'étendue de la mer territoriale, et ne pas admettre de dérogation au principe posé. On doit empiéter le moins possible sur les droits des autres Etats.

Quoi qu'il en soit, dans la pratique, selon M. Fedozzi, si l'on considère comme un acte arbitraire et intolérable le fait pour un Etat d'imposer à un autre la limite que lui-même a donnée à sa mer territoriale, on constate presque toujours que chaque Etat reconnaît la limite ou plutôt les limites fixées par les autres ⁴⁸.

(46) Ibid., p. 14.

(47) Ibid., p. 21.

(48) Op. cit., p. 77.

§ V. — *Le système des deux zones*⁴⁹.

En dehors d'une limite fixe applicable à l'ensemble des Etats, ceux-ci sont peu disposés à admettre que certains d'entre eux exercent la souveraineté au delà de cette limite. Mais ils paraissent avoir une attitude moins intransigeante quand, au lieu d'exercer la souveraineté au delà d'une limite commune, il s'agit d'autoriser les Etats à exercer certains droits spéciaux.

C'est ainsi que M. Wickersham dans ses observations sur le rapport Schücking, reconnaît qu'un Etat côtier peut fréquemment exercer, et en pratique exerce souvent à diverses fins particulières, « une certaine juridiction au delà de la limite de ses eaux territoriales ». Il distingue les droits qui dérivent d'un usage prolongé, accepté par d'autres nations, et ceux qui dérivent d'une convention⁵⁰. L'intérêt que présente la distinction résulte de ce que, dans un cas, l'exercice du droit est reconnu par toutes les nations ou à toutes les nations, tandis que, dans l'autre cas, cette reconnaissance n'a lieu que dans les rapports des Etats contractants.

1^o Comme exemple du 1^{er} cas, il cite l'exercice par les Etats-Unis d'Amérique du droit de visite des navires étrangers entrant dans l'un de leurs ports, en vue de l'application de leurs lois fiscales, « *Hovering Acts* », sanitaires ou relatives au pilotage, dans une zone s'étendant jusqu'à quatre lieues marines de leurs côtes⁵¹. Ce droit a été affirmé pour la première fois par une loi du Congrès, en date du 7 mars 1799, autorisant les fonctionnaires de l'administration des finances à monter à bord des navires venant aux Etats-Unis d'Amérique « à l'in-

(49) Les Résolutions de l'Institut de D. I. de 1928 reconnaissent l'existence d'une zone de mer territoriale de 3 milles d'étendue (art. 1 et 2) et celle d'une zone contiguë de 9 milles (art. 12). En 1894 l'Institut de D. I. avait proposé 6 milles pour la zone de mer territoriale (art. 2) avec faculté pour l'Etat riverain d'étendre cette limite en cas de guerre jusqu'à portée de canon des côtes (art. 4). Le projet de l'Institut américain de Droit International, déjà cité, dispose en son article 11 : « *Las Republicas podran extender su derecho de jurisdiccion mas alla del mar territorial y al largo del mismo en una extension suplementaria de... millas marinas, por motivos de seguridad y con objeto de hacer efectiva la vigilancia de las medidas sanitarias y aduaneras.* »

Par contre le projet STORNY de l'International Law Association, prévoit que la mer territoriale, dont la largeur n'excédera pas en général six milles (art. 3) s'étendra jusqu'au point indispensable pour garantir la défense, la neutralité, et assurer les services de la navigation et de la police maritime côtière (art. 1).

(50) S. D. N. Rapport au Conseil de la S. D. N. C. 196 M. 70-1927-V, p. 58.

(51) La lieue marine équivaut à 3 milles marins environ.

térieur d'une zone s'étendant jusqu'à quatre lieues marines de la côte », à examiner les papiers du bord, etc... et à punir le capitaine et le navire, dans le cas de débarquement ou de transbordement de la cargaison à l'intérieur de cette zone. Cette disposition figure dans les lois ultérieurement édictées (Revised Statutes) des Etats-Unis⁵². Rappelant ce que dit Oppenheim, M. Wickersham ajoute : l'exercice de ce droit et son acceptation par les autres nations établit une règle de droit international⁵³.

Il convient aussi de rappeler, que la Grande-Bretagne a également autorisé par des lois, maintenant abrogées, une visite analogue dans une zone s'étendant jusqu'à quatre lieues de la côte, et plus tard jusqu'à huit lieues. D'après le « British territorial Waters jurisdiction Act » du 16 août 1878, « la juridiction légitime de sa Majesté s'étendait jusqu'à la distance jugée nécessaire pour la défense et la sécurité de ces territoires », mais ce principe a été abandonné depuis.

Le droit de continuer en haute mer la poursuite commencée dans les eaux territoriales constitue également — pour ceux qui tout au moins admettent que ce droit est reconnu par le droit des gens — un autre exemple de l'exercice de certains droits en dehors de la limite de la mer territoriale.

2° En ce qui concerne les droits résultant d'une convention, il convient de citer en premier lieu les conventions sur les boissons alcooliques (« liquor traities ») conclues de 1924 à 1926, entre les Etats-Unis d'Amérique et un certain nombre de pays européens⁵⁴. Les Etats signataires de ces conventions ont reconnu le droit de poursuite et de visite à l'égard des navires portant leur pavillon, qui seraient présumés enfreindre ou essaieraient d'enfreindre les lois interdisant l'importation des boissons alcooliques. Ces droits peuvent être exercés en dehors des limites des eaux territoriales et à l'intérieur *d'une zone dont l'étendue, en partant de la côte des Etats-*

(52) Sections 2760-65; 2814-15; 2867-8; 3067. On trouvera le texte dans la réponse du Gouvernement américain. S. D. N. Bases de discussion, pp. 133 et s.

(53) Cf. Moore's digest 730-1. OPPENHEIM 340. Cependant le Gouvernement allemand dans sa réponse a déclaré ne pas reconnaître ces prétentions. S. D. N. Bases de discussion, p. 23, litt. C. 1^{re} alinéa.

(54) Conv. du 23 janvier 1924 avec la Grande-Bretagne — du 19 mai 1924 avec l'Allemagne — du 1^{er} août 1924 avec les Pays-Bas — du 3 juin 1924 avec l'Italie — du 24 mai 1924 avec la Norvège — du 22 mai 1924 avec la Suède — du 29 mai 1924 avec le Danemark — du 30 juin 1924 avec la France — du 9 décembre 1925 avec la Belgique et du 10 février 1926 avec l'Espagne.

Unis, correspond à la distance, qui peut être franchie en une heure par les navires présumés délinquants. (Voir page 125, Note 13). Etant donné la grande vitesse des navires modernes, cette distance pourrait bien être de 30 ou 40 milles. Ajoutons également, qu'en vertu d'une Convention conclue à Helsingfors le 19 août 1925 entre la Norvège, l'Allemagne, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Lettonie, la Lithuanie, la Pologne et la Ville de Dantzig, et la Suède, les parties contractantes se sont concédé mutuellement le droit d'appliquer, dans *une zone s'étendant jusqu'à douze milles marins* de la côte ou de la limite extérieure des archipels, leur législation nationale sur la répression de la contrebande des spiritueux aux navires des autres Puissances signataires.

Dans sa réponse au questionnaire de la Société des Nations, le Gouvernement allemand rappelle également qu'en vertu de la convention internationale du 6 mai 1882 réglementant la police de la pêche dans la mer du Nord (art. 28 et s.), et en vertu de la convention internationale du 16 novembre 1887, concernant la répression du trafic des spiritueux en haute mer parmi les pêcheurs de la mer du Nord, « les bateaux garde-pêches des Etats contractants ont, en matière de police, des attributions très étendues » dans la mer du Nord (art. 7 et s.).

Dans le même ordre d'idées, il convient de mentionner aussi le projet de convention sur les mesures destinées à empêcher la souillure des eaux territoriales par les huiles; ce projet, élaboré au cours de la Conférence préparatoire de Washington, tenue en juin 1926, prévoit le contrôle de tous les navires battant pavillon des Etats contractants, dans une zone d'eaux territoriales à fixer; mais, jusqu'à présent, aucun accord n'est intervenu au sujet de l'étendue de cette zone et de la définition du droit de contrôle⁵⁵.

Des observations formulées par M. Wickersham, il résulte qu'il est impossible, selon lui, de chercher à adopter une seule zone d'eaux côtières. Il admettait donc la création d'une seconde zone demandée par M. Schücking.

En se fondant, d'une part, sur la difficulté de réaliser un accord entre Etats sur une limite uniforme; d'autre part, en prenant aussi en considération la pratique des Etats rappelée plus haut, de se reconnaître la possibilité d'exercer certains

(55) Cf. S. D. N. Bases de discussion, p. 23 et 24.

droits spéciaux en dehors de la mer territoriale, le professeur Schücking proposait en effet la création de deux zones. « La première zone, disait-il, serait d'une nature stable; elle serait soumise à la souveraineté (limitée) des Etats, son étendue serait uniforme pour tous les Etats (6 milles dans le premier projet Schücking, 3 milles dans le projet révisé). Dans la seconde zone, on ne devrait reconnaître à l'Etat que des droits qui ont été exercés jusqu'à présent, dans des buts administratifs, d'où sa dénomination de « zone de droits administratifs ». Ces droits devraient être énumérés dans une convention. En ce qui concerne les besoins qui surgiraient ultérieurement, les Etats pourraient exercer des droits en vue de les satisfaire à condition que ces droits leur aient été conférés par l'Office International des Eaux, dont le professeur Schücking proposait la création. L'étendue de cette zone ne serait pas limitée, vu l'éventualité des besoins de l'Etat.

Quelle était la nature des droits reconnus à l'Etat sur cette seconde zone et quels étaient ces droits ?

D'après le professeur Schücking, l'Etat ne pourrait exercer que des droits administratifs, par opposition aux droits de jouissance économique. L'Etat aurait pu ainsi exercer dans cette « zone d'eaux contiguës » à la mer territoriale et à la haute mer, la police de sûreté (afin d'empêcher un autre Etat de faire des exercices militaires sur cette zone), la police douanière et sanitaire. L'énumération de ces droits n'était pas limitative. Pour le respect de ses droits, l'Etat pouvait exercer sa juridiction sur cette zone, mais dans la mesure nécessaire à leur protection. Si les droits de jouissance économique étaient exclus, le droit de pêche était cependant réservé.

Pour éviter que les Etats n'aient tendance à se créer une seconde zone, qui serait analogue à la première, et par conséquent soumise à leur souveraineté, les droits administratifs existants étaient énumérés dans la convention et les droits à créer devaient faire l'objet d'une décision de l'Office International des eaux.

L'avantage du projet Schücking était double : il permettait de restreindre le domaine de la souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale en faisant accepter une diminution d'étendue de celle-ci; d'autre part, il était conforme à la nécessité pour l'Etat riverain d'exercer son activité dans un rayon plus grand,

par exemple en matière de police douanière, à cause de la plus grande rapidité des navires. Par contre, il se heurtait à certaines objections que M. Barbosa de Magalhaes signala dans ses observations : Quelle était exactement la nature juridique des droits de l'Etat sur cette zone ? D'autre part, la base de ces droits, « les usages », « les besoins essentiels de l'Etat » ⁵⁶ et l'existence de deux zones ne manqueraient pas de créer des difficultés et des controverses dans la pratique. Ajoutons qu'il devait en être d'autant plus ainsi, que la création de l'Office International des Eaux avait été reconnue impossible dans les conditions actuelles de l'organisation internationale.

Dans les réponses des gouvernements au questionnaire de la Société des Nations, un certain nombre de tendances se manifestent en ce qui concerne la création d'une zone contiguë.

Il y a d'abord ceux qui aimeraient mieux une zone à limite fixe ⁵⁷, ou qui jugent préférable d'adopter une étendue différente de la mer territoriale suivant les Etats ⁵⁸, ou qui estiment qu'il n'y a pas lieu de créer par voie de convention générale une zone d'eaux contiguës. Le gouvernement britannique était d'avis, qu'il n'est pas indispensable de conclure une convention multilatérale, mais que des conventions bilatérales suffisent. « C'est seulement, faisait-il remarquer, dans des cas peu fréquents, que les circonstances pourraient rendre nécessaire la conclusion d'un accord particulier de ce genre ». Selon lui, les termes de cet accord devraient être modifiés selon les besoins de chaque cas d'espèce ⁵⁹.

D'autres Etats ont admis, par contre, le principe de la zone contiguë ⁶⁰, comme l'Afrique du Sud, l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, l'Italie ⁶¹. Certains ont émis quelques propositions intéressantes : C'est ainsi que le Gouvernement allemand estimait, que la zone contiguë devait avoir une étendue de trois milles marins. Cette zone devait comprendre un ensemble de « zones administratives ». Selon lui, et à la différence de ce qu'avait proposé le Dr. Schücking, « l'usage »

(56) Voir le projet SCHÜCKING S. D. N. Comité d'experts, p. 72, art. 2. — Annexes Nos VI et VII.

(57) Par exemple la Finlande (S. D. N. Bases de disc., p. 27); l'Estonie (ibid., p. 26) et aussi les Pays-Bas qui se ralliaient cependant le cas échéant à l'existence d'une zone contiguë (ibid., p. 31).

(58) Par exemple la Norvège, ibid., p. 30; la Suède, ibid., p. 33.

(59) S. D. N. Bases de disc., p. 29.

(60) Ibid., p. 29.

(61) Les Etats-Unis ont réservé leur opinion.

ou un « besoin essentiel » ne pouvait pas constituer un critère permettant de décider si, et dans quelle mesure, certains droits d'administration peuvent être exercés par les Etats riverains, au delà de la mer territoriale. Il proposait de prévoir l'exercice d'un contrôle douanier et de la police de la navigation dans la zone contiguë. Il demandait, que les Etats riverains aient l'obligation d'indiquer sur les cartes marines les limites extérieures des zones administratives qu'ils revendiquent. Il ajoutait enfin, que la revendication des zones administratives au delà des eaux territoriales ne créait pour les Etats riverains aucun droit exclusif à l'exploitation économique, qu'elle ne devait ni entraver la navigation, ni compromettre la liberté et la sécurité du trafic maritime et qu'elle ne devait, en aucun cas, porter atteinte aux droits des Puissances tierces de poser librement des câbles ⁶². La Belgique proposait de prévoir la possibilité de faire effectuer des exercices de tir par l'artillerie terrestre et l'aviation, en temps de paix, à une distance supérieure à trois milles de la côte ⁶³. Le Danemark proposait l'adoption de dispositions conventionnelles, en vue de la conservation du poisson en dehors de la zone des eaux territoriales ⁶⁴. Les Pays-Bas déclaraient ne pouvoir reconnaître l'existence d'une zone d'eaux contiguës, que si les buts pour lesquels l'exercice de droits particuliers au delà de la limite des eaux territoriales serait autorisé, ainsi que l'espace dans lequel une pareille autorisation serait accordée, étaient définis d'une façon précise ⁶⁵.

A la suite des réponses faites par les Gouvernements, le Comité préparatoire rédigea la base de discussion suivante :

Base N° 5. — Sur la haute mer contiguë aux eaux territoriales, l'Etat riverain peut prendre les mesures de contrôle nécessaires, en vue d'éviter sur son territoire ou dans les eaux territoriales, soit les contraventions à ses lois de police douanière ou sanitaire, soit les atteintes à sa sûreté de la part de navires étrangers. Ces mesures de contrôle ne pourront être prises au delà de douze milles marins à compter de la côte.

(62) S. D. N. Bases de disc., p. 24.

(63) Ibid., p. 25.

(64) Ibid., p. 26.

(65) Ibid., p. 31.

Il en résultait, qu'en ce qui concerne la nature des droits exercés par l'Etat riverain sur la zone contiguë, l'Etat pouvait prendre « des mesures de contrôle ». Il n'exerçait donc pas la souveraineté sur cette zone de « haute mer ». « Comme l'a dit le professeur Schücking, d'après la base de discussion N° 5 cette zone, par rapport à la mer territoriale, avait un caractère différent » ⁶⁶.

D'autre part, afin que la liberté de la mer ne fût pas mise en danger par un développement, qui transformerait petit à petit cette deuxième zone en une zone de souveraineté complète, l'Etat riverain ne pouvait agir qu'en vue de buts prédéterminés : la base de discussion N° 5 précisait ces buts : éviter les contraventions :

1° Aux lois de police douanière;

2° De police sanitaire;

3° Eviter les atteintes à la sûreté de l'Etat de la part des navires étrangers.

La base ne précisait pas, si l'Etat riverain pourrait aussi exercer sa juridiction en vue de réprimer les atteintes, mais il est probable que le pouvoir de juridiction, dans la mesure où il protège les droits reconnus, était accordé implicitement, car tout pouvoir doit être sanctionné pour être efficace.

Rien n'était dit en ce qui concerne les droits de jouissance économique et en ce qui touche la pêche en particulier.

Enfin l'étendue de la zone était fixée indirectement; il y a lieu de noter qu'elle était :

1° limitée, et,

2° limitée à douze milles à compter de la côte; elle mesurait donc, à supposer que la limite des trois milles fût acceptée, neuf milles.

Tels étaient l'organisation et le régime de la zone contiguë d'après la base de discussion N° 5.

Devant la Commission, la question de la zone contiguë retint assez longuement l'attention des délégués. Les discussions portèrent surtout sur les points suivants : Y a-t-il lieu de prévoir la création d'une zone contiguë dans une convention générale ? Ne suffit-il pas de laisser les Etats libres de conclure des conventions bilatérales à cet effet ? Quelle sera la nature

(66) S. D. N. Actes de la Conf., p. 13.

juridique des droits de l'Etat sur cette zone ? Quelle sera enfin l'étendue de cette zone ?

En ce qui concerne l'opportunité de consacrer au profit de tous les Etats l'existence d'une zone contiguë, deux courants se manifestèrent. Certains Etats estimèrent, que la création d'une zone contiguë n'était pas utile, que, si le besoin s'en faisait sentir, les Etats étaient libres de conclure des conventions bilatérales à cet effet. Telle fut la thèse soutenue par les délégués du Japon et de la Grande-Bretagne, et, pour des raisons différentes, par le délégué de la Tchécoslovaquie. Pour le délégué japonais, le vicomte Mushaköji, la limite des trois milles ne devait pas être dépassée et les pouvoirs de l'Etat riverain ne devaient pas être étendus au delà des eaux territoriales. Il admettait cependant, par esprit de conciliation et de compréhension, en vue de faciliter la réussite de la conférence, qu'on pouvait apporter des restrictions limitées au principe de la liberté de la haute mer.

Le délégué de la Grande-Bretagne, Sir Maurice Gwyer, s'opposait aussi, nettement, à ce qu'un Etat « soit en droit d'exercer des droits en dehors de sa propre souveraineté, c'est-à-dire au delà de la zone des eaux territoriales ». Il invoquait à côté de cette raison de principe des raisons de nécessité pratique : « Il est tout à fait évident, disait-il, que les besoins des Etats diffèrent dans le monde; tel Etat peut avoir besoin de disposer de droits plus étendus dans la zone contiguë que tel autre. Si l'on admettait le principe de la zone contiguë et des pouvoirs à exercer dans cette zone, il est évident, que les pouvoirs, que donnerait cette convention, devraient être suffisamment vastes pour donner satisfaction à l'Etat, dont les nécessités sont les plus étendues ». Le délégué de la Grande-Bretagne reconnaissait cependant « de façon pleine et entière » que pour beaucoup d'Etats il peut exister des circonstances spéciales, et que c'est, « d'accord avec l'Assemblée des Nations, qu'un Etat devrait être prêt, dans la mesure du possible, à en aider un autre, pour empêcher les ressortissants d'une Puissance étrangère d'enfreindre les lois d'un Etat riverain ». Il citait à cet effet, que son Gouvernement avait conclu une convention avec les Etats-Unis d'Amérique et qu'il était disposé à entrer en négociations avec la Finlande en vue de supprimer la contre-

bande de l'alcool. Mais il ne voulait pas s'engager par voie de convention générale ⁶⁷.

Le délégué de la Tchécoslovaquie, M. Sitensky, qui s'était toujours montré l'adversaire de la souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale, mais, par contre, le partisan des droits limités de l'Etat, était hostile à l'acceptation d'une zone contiguë, car les pouvoirs de l'Etat ne devaient, selon lui, s'exercer que sur une zone unique. Il admettait cependant, que si certains Etats avaient besoin, pour leurs intérêts particuliers, d'étendre leurs pouvoirs sur une zone plus large que celle des eaux territoriales, ils pouvaient conclure à cet effet des conventions spéciales, mais pour lui une convention générale n'était pas nécessaire ⁶⁸.

Ce ne fut pas l'opinion, qui devait finalement l'emporter. M. Miller, délégué des Etats-Unis, soutint la nécessité d'établir une zone contiguë par voie de convention générale pour prévenir les abus de la navigation : « Nous sommes tous disposés, déclarait-il, à accepter le principe mentionné par divers orateurs : il doit y avoir liberté de navigation sur la haute mer. Non seulement nous sommes disposés à l'accepter, mais je crois pouvoir m'avancer jusqu'à dire, que nous désirons tous mettre en relief ce principe; il y a toutefois des abus de navigation ». Pour démontrer cette nécessité, il citait le projet de convention recommandé en 1926 à la Conférence de Washington pour prévenir la pollution des eaux nationales par le pétrole. D'après le projet, il était interdit aux navires de déverser du pétrole et des mélanges gras dans une région ne s'étendant pas à « plus de 50 milles marins » de la côte (150 milles dans certains cas). Il s'efforçait ensuite de réfuter la thèse britannique, d'après laquelle le problème posé pouvait se résoudre par voie de conventions particulières conclues entre Etats ou groupes d'Etats, d'après leur situation et d'après leurs intérêts. Reprenant l'exemple de la pollution des eaux par le pétrole, « nous nous trouvons, disait-il, en présence de

(67) Ibid., p. 126. Le délégué de la Grande-Bretagne parlait également au nom du Commonwealth d'Australie. D'autre part, le délégué de l'Union Sud africaine appuyait l'opinion de Sir Maurice GWYER, mais il se montrait moins intransigeant (ibid., p. 130). Quant au délégué de l'Inde, Sir Ewart GREAVES, il s'y ralliait aussi, pensant que l'établissement d'une zone contiguë soulèverait des difficultés et qu'il n'existait pas, pour l'Inde, de raisons suffisantes pour l'existence d'une telle zone. Il estimait, que les arguments contre étaient beaucoup plus forts que les arguments pour (ibid., p. 131).

(68) Ibid., p. 126.

navires passant dans des eaux particulières », quel que soit leur pavillon ». Il n'est donc pas question d'un accord entre Etats voisins. Aussi, estimait-il que c'était un exemple frappant de la nécessité d'un accord général ⁶⁹.

Le délégué de la Finlande, M. Erich, appuya l'opinion du délégué américain. La base N° 5 se justifiait, d'après lui, par la nécessité de réprimer la contrebande : « Ces principes (de la base N° 5), disait-il, ont une importance toute spéciale pour les Etats qui, de par la nature même de leur situation géographique, sont exposés aux risques de la contrebande et il ajoutait : « c'est surtout le cas de la Finlande; ses côtes très longues, ainsi que ses archipels immenses, offrent en réalité de grandes facilités à la contrebande » et il rappelait que la Finlande a, comme les Etats-Unis, réprimé le trafic des boissons alcooliques. Or « une contrebande organisée sur une base très large, se servant de grands capitaux, utilisant des appareils d'invention moderne, ne pourra être combattue par l'Etat qui en est victime, si cet Etat est obligé de restreindre les mesures nécessaires, c'est-à-dire si l'Etat intéressé ne peut appliquer certaines mesures de protection en dehors des eaux territoriales ». Il signalait enfin, qu'il y avait lieu de prendre en considération, lorsqu'on demande la reconnaissance d'une zone contiguë, la nécessité de réprimer l'abus du pavillon ⁷⁰.

M. de Magalhães, délégué du Portugal, entreprit de démontrer aussi la nécessité de conclure une convention générale sur la zone contiguë. « Avec le procédé des Conventions particulières, disait-il, un Etat qui refuserait de signer un accord de ce genre ferait preuve à l'égard des autres Etats d'un manque absolu de cette considération dont dépend la solidarité internationale ». Or, remarquait-il, la solidarité internationale peut mieux se manifester dans une convention plurilatérale que dans des traités ou accords bilatéraux : « Si un Etat a intérêt à conclure avec un autre Etat un accord pour l'exercice de tel ou tel droit au delà de ses eaux territoriales, ce dernier ne manquera pas de demander une compensation. On ne doit pas laisser aux contingences de la vie internationale, à la possibilité plus ou moins grande, et plus ou moins onéreuse de ces accords bilatéraux, l'exercice de droits si importants, se rap-

(69) Ibid., p. 128.

(70) Ibid., p. 131.

portant à la sécurité et aux besoins essentiels des Etats ». Il rappelait, d'ailleurs, la discussion, qui avait eu lieu à la session de l'Institut de Droit International de Stockholm en 1928 et les paroles de M. de Lapradelle : « Il serait très dangereux, disait l'éminent professeur, de s'en remettre à des conventions particulières entre Etats, car l'on peut se demander s'il est possible de renoncer valablement, même dans une mesure limitée, à la liberté des mers. Grotius, dont le baron Rolin Jaequemyns évoquait le souvenir, aurait-il admis une telle renonciation ? » ⁷¹.

La majorité des orateurs se rallia à la thèse américano-finlandaise dans un but de transaction. Le délégué égyptien Abd el Hamid Badaoui pacha rappelait l'opposition des gouvernements, quant à la détermination de l'étendue de la mer territoriale : « chaque délégation, disait-il, a pris position, et il paraît qu'il sera assez difficile de concilier les tendances tout à fait opposées; trois milles et quatre milles, six milles et douze milles. Mais je me demande, ajoutait-il, si la question de mer contiguë ne présente pas un terrain d'entente et de conciliation ». Grâce à la reconnaissance d'une zone contiguë de six milles, le délégué du Portugal disait pouvoir accepter une mer territoriale de six milles au lieu de douze milles comme il le réclamait à l'origine. D'autres délégués établissaient aussi un lien de connexité entre l'étendue de la mer territoriale et la reconnaissance d'une zone contiguë, en déclarant, qu'ils ne pouvaient se mettre d'accord sur cette question, avant d'avoir résolu la première, et c'est pourquoi, les discussions sur l'une et sur l'autre furent menées de front au sein de la Commission. — Grâce à l'institution d'une zone contiguë on pouvait, semble-t-il, tenter d'harmoniser les points de vue et d'arriver à une entente, mais la transaction ne put être réalisée. Il faut en rechercher la cause principale dans l'incertitude touchant la nature des droits exercés par l'Etat riverain dans la zone contiguë. Comme le disait sir Maurice Gwyer, « très peu de membres de la Commission sont d'accord sur la nature des droits qui devront s'exercer, en admettant qu'il y ait des droits à exercer dans les eaux adjacentes » ⁷².

(71) Ibid., p. 129. — Ann. Inst. D. I., 1928. T. XXXIV, p. 664.

(72) Ibid., p. 126.

En ce qui concerne la nature de ces droits, on était d'accord sur ce qu'elle ne devait pas être; l'Etat ne devait pas avoir sur la zone contiguë la souveraineté, comme il l'a sur la mer territoriale; cette zone ne devait pas être assimilée par conséquent au territoire terrestre ou maritime; elle devait être considérée comme une zone de haute mer. Mais quelle était la nature des droits exercés par l'Etat riverain sur cette zone ? La question est particulièrement embarrassante pour ceux, qui admettent l'existence de la mer territoriale, mais qui nient la souveraineté de l'Etat sur cette mer. Ainsi, quand on admet que l'Etat n'exerce qu'un droit de police sur la mer territoriale, on ne peut dire, qu'il y ait une grande différence entre les droits exercés sur la mer territoriale et ceux attribués à l'Etat riverain sur la zone contiguë ⁷³. Pour ceux qui admettent la souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale, il y a lieu de craindre, d'autre part, que ces droits ne soient regardés par les Etats comme une conséquence de leur souveraineté sur la zone. La question est très délicate. Il semble bien que pour ceux, qui nient la souveraineté il n'y ait pas une différence quant à la nature des droits exercés, mais seulement une différence d'objet et d'étendue. La mer territoriale et la zone contiguë sont, en effet, considérées par ceux-là comme ayant la même nature, ce sont des portions de haute mer; cette identité de nature commande une identité de droits. La différenciation ne peut se faire que quant à l'efficacité des droits, d'où des distinctions d'après l'objet de ces droits. Mais pour ceux, qui assimilent la mer territoriale au territoire et la zone contiguë à une portion de haute mer, il doit y avoir une différence de nature quant aux droits exercés; dans un cas il s'agit de souveraineté, dans l'autre de « polices spéciales ».

Comment caractériser ces droits ? D'après le professeur Schücking l'Etat ne devait exercer sur la zone contiguë que des « fonctions administratives » ⁷⁴ par opposition aux droits de jouissance économique; de là, le nom de « zone administrative » ou, « de droits administratifs », par lequel il désignait la zone contiguë dans son rapport. La base N° 5 disait, que l'Etat pouvait exercer des « mesures de contrôle ». Le délég-

(73) Cf. La remarque faite à ce sujet par M. DE MAGALHAES. S. D. N. Actes de la Conf., p. 19, 1^{re} colonne in fine.

(74) Ibid., p. 13.

gué de la Pologne, M. Makowski, appuyé par le délégué danois M. Lorck, proposait de l'appeler « zone de protection » par opposition à « zone de juridiction » ⁷⁵, mais cette opposition est critiquable, car l'Etat doit avoir un certain pouvoir de juridiction sur la zone contiguë, en vue de sanctionner les pouvoirs qui lui sont reconnus. Le délégué de l'Inde, Sir Ewart Greaves parlait de « zone policière » à propos de la zone contiguë ⁷⁶.

Il résulte de ces explications des indications plutôt négatives, en ce qui touche la nature juridique des pouvoirs de l'Etat sur la zone contiguë.

Il y avait accord, d'autre part, pour que les droits de l'Etat riverain sur cette zone fussent limitativement énumérés, car ils dérogeaient au principe de la liberté des mers, étant donné que la zone contiguë est une zone de pleine mer; puis, pour empêcher l'Etat riverain d'en abuser et de créer à son profit une sorte de « souveraineté de facto » ⁷⁷ sur la zone contiguë.

Il n'y avait pas de difficultés en ce qui concerne la police douanière et la police sanitaire, mais en dehors de ces deux points il y avait désaccord. Le délégué des Pays-Bas, le vice-amiral Surie demandait la suppression des mesures visant à prévenir les atteintes à la sûreté de l'Etat riverain par des navires étrangers, prévues par la base N° 5 ⁷⁸. D'autre part, en ce qui concerne la pêche, le délégué japonais déclarait que l'Etat riverain ne pourrait se créer des droits « exclusifs » de pêche sur cette zone, instituer à son profit un quasi-monopole des droits de pêche ⁷⁹. Par contre, la délégation portugaise avait déposé un amendement à la base N° 5 pour permettre à l'Etat de prendre des mesures de contrôle, afin d'éviter les atteintes « à la protection ou à la surveillance de la pêche » ⁸⁰. Le délégué de l'Union Sud-Africaine, M. Lansdown, déclarait aussi, qu'il serait peut-être nécessaire d'établir une zone de contrôle pour conserver des pêcheries situées à l'intérieur des eaux ter-

(75) Ibid., p. 22.

(76) Ibid., p. 25. Dans un article sur la Convention anglo-américaine du 23 janvier 1924. (Revue de Droit maritime comparé Dor. VI-I, p. 7. M. GIDEL propose de qualifier de « zone de respect » cette zone, qui participe au caractère de la haute mer, mais sur laquelle les Etats riverains peuvent exercer certains droits en vue d'assurer la défense de tel ou tel de leurs intérêts.

(77) Ibid., p. 127. (M. SPIROPOULOS).

(78) Ibid., p. 127.

(79) Ibid., p. 22.

(80) Ibid., p. 201 et sur la portée de cet amendement. Cf. M. ROLIN, p. 134.

ritoriales⁸¹. Quoi qu'il en soit, d'après M. Rolin, délégué suppléant belge, « la première distinction qui saute aux yeux » entre le régime de la zone contiguë et celui des eaux territoriales est, que le privilège de pêche, qui existe pour les nationaux dans les eaux territoriales, n'existerait pas en dehors de ces eaux⁸². Le délégué du Danemark, M. Lorck, demandait aussi, que l'on permit à l'Etat riverain de prendre des mesures en vue de la protection du frai et des alevins⁸³. Enfin, M. Rolin, constatait plus tard, que depuis longtemps on s'était efforcé de parvenir, à une réglementation internationale de la protection de la « faune maritime », mais qu'il était difficile d'y parvenir, étant donné que la réglementation devait varier suivant les espèces de poissons et les régions; il suggérerait donc de confier aux Etats riverains la protection de la « faune maritime » dans la zone contiguë⁸⁴.

M. Raestad proposait encore de permettre à l'Etat riverain d'édicter certains règlements en vue de protéger les eaux contre la pollution par les déchets d'huile, en reconnaissant toutefois, qu'il serait préférable de s'en tenir sur ce point à une convention internationale⁸⁵.

Le délégué de l'Union Sud-Africaine, M. Lansdown estimait en outre, que le contrôle à l'extérieur de la limite de trois milles pourrait s'imposer pour la protection de la navigation à l'intérieur des eaux territoriales⁸⁶.

Enfin, le délégué du Portugal, M. de Magalhaes, déclarait que les droits, qu'on attribuait à l'Etat riverain sur la zone contiguë, devaient comporter le droit de juridiction, afin de rendre opérantes les mesures édictées⁸⁷.

En résumé, les droits, qu'on proposait de reconnaître à l'Etat riverain sur la zone contiguë, intéressaient sa compétence législative ou réglementaire, ainsi que sa compétence exécutive et juridictionnelle.

Il n'a rien été proposé en ce qui concerne « l'air contigu » et le « sol ou le sous-sol contigu » ! On peut signaler ici cependant, que quelques Etats qui, comme la Grande-Bretagne, ne sont pas favorables à la reconnaissance des droits de l'Etat

(81) Ibid., p. 130.

(82) Ibid., p. 134.

(83) Ibid., p. 22.

(84) Ibid., p. 134.

(85) Ibid., p. 127.

(86) Ibid., p. 131.

(87) Ibid., p. 130.

riverain au delà de la mer territoriale, réservent pourtant la question de certains bancs situés à une distance de plus de trois milles du littoral, où l'on se livre à la pêche sédentaire des huîtres, des huîtres perlières et des bèches de mer, qui se trouvent au fond de la mer. Par suite d'un long usage, ces bancs sont considérés par le Gouvernement britannique comme étant occupés et constituant une propriété. Il reconnaît l'existence de droits à des pêcheries sédentaires sur ces bancs ⁸⁸. La reconnaissance de ces droits intéresse, selon nous, les pouvoirs de l'Etat riverain sur le sol et le sous-sol de la mer contiguë.

Après avoir indiqué les buts, qui pourraient être poursuivis par l'Etat riverain sur la zone contiguë, on s'est préoccupé de savoir, s'il fallait limiter cette zone, et quelle devait être cette limite ?

Etant donné, qu'on restreint la liberté de la navigation et que l'Etat riverain empiète sur la haute mer, il importe que la zone contiguë soit délimitée. La base de discussion N° 5 prévoyait, qu'elle s'étendrait à douze milles à compter du rivage. Le Portugal proposait de la fixer à six milles, l'étendue des eaux territoriales étant de même fixée à six milles. Le Gouvernement des Etats-Unis rappelle dans sa réponse au questionnaire de la Société des Nations, que sa législation lui permet d'exercer un certain contrôle sur les navires étrangers dans un but fiscal et douanier dans un rayon de « quatre lieues » (douze milles) ⁸⁹. La convention d'Helsingfors en 1925 entre la Finlande et les autres Etats riverains de la Baltique, ainsi que la Norvège, en vue de réprimer la contrebande des boissons alcooliques contient une clause permettant à chacune des Parties contractantes d'appliquer « dans l'intérieur d'une zone de douze milles marins » aux navires de toute autre Puissance signataire, sa législation nationale.

D'après M. Rolin, délégué belge, le Comité restreint, chargé d'étudier la question de la zone contiguë, aurait adopté un texte comportant une étendue de douze milles à partir de la ligne de base. — L'étendue de cette zone est fonction de l'étendue de la mer territoriale comme l'a fait remarquer le délégué de l'Italie, M. Giannini ⁹⁰; avec une mer territoriale restreinte on tend à reconnaître une zone contiguë large, et vice-versa; une cer-

(88) Cf. S. D. N. Bases de discussion, p. 28.

(89) S. D. N. Bases de disc., p. 26.

(90) S. S. N. Actes de la Conf., p. 16.

taine compensation tend à s'opérer entre les deux zones.

Quant au point de départ de la zone contiguë, le principe, c'est qu'elle doit commencer à partir de la limite extrême de la mer territoriale; c'est pourquoi, il importe au préalable de fixer l'étendue de cette dernière.

Enfin la question s'est posée de déterminer le mode de calcul de l'étendue de la zone contiguë. Certains ont proposé de la fixer en milles marins, mais on peut se demander, a dit M. Raestad, « s'il y a lieu de mentionner dans un texte de convention une limite en milles marins et s'il ne vaut pas mieux employer une formule plus générale » ⁹¹. Il convient à cet égard de signaler, qu'aux termes des conventions conclues par les Etats-Unis d'Amérique avec certains Etats européens, une limite en milles marins n'est pas adoptée : en vue de la répression de la contrebande des boissons alcooliques, la visite douanière à bord des navires étrangers peut s'effectuer jusqu'à la distance de la côte, que peut parcourir en une heure le navire, (ou l'embarcation), qui est sujet au contrôle. En procédant ainsi, on aboutit à créer une zone contiguë, dont la limite varie dans chaque cas. Comme l'a dit M. Raestad, « la solidarité internationale ne s'arrête pas à une limite fixe » ⁹². Il semble, qu'il y aurait lieu de combiner le procédé de calcul en milles marins et d'autres procédés adaptés au but poursuivi. Il convient cependant de sauvegarder les intérêts de la navigation et d'instaurer à cet effet un régime de sécurité.

Etant donné, qu'aucun accord n'a pu s'établir sur la question de l'étendue des eaux territoriales, le problème de la zone contiguë n'a pas été résolu. Il demeure à l'étude. On peut dire que la Commission a contribué à l'éclairer quelque peu, tout en laissant dans le vague la nature juridique des pouvoirs exercés par l'Etat riverain sur cette zone.

§ VI. — *La Théorie des zones.*

Nous avons déjà eu l'occasion de rappeler que pour certains auteurs, notamment pour M. de Lapradelle, il n'y avait pas à proprement parler une mer territoriale, mais une série

(91) Ibid., p. 127.

(92) Ibid., p. 127.

de zones de haute mer sur lesquelles l'Etat riverain exercerait une compétence. Dans cette conception extrêmement réaliste, ce sont uniquement les nécessités, les intérêts ou la conservation de l'Etat qui, non seulement en fait, mais encore en droit, doivent servir à fonder et à limiter l'exercice des pouvoirs de l'Etat. Et la mesure sera normalement différente pour chacun d'eux⁹³. Dans cette conception on admet également l'existence de zones contiguës. « Ce serait, a dit M. de Lapradelle, faire œuvre en dehors de la pratique et, par suite, œuvre stérile, que de ne pas accepter le principe de la zone contiguë; en lui assignant, d'ailleurs, une limite fixe au delà de laquelle commence le régime de la mer libre... »⁹⁴.

Cette théorie, en ce qui concerne la limite des eaux territoriales et des zones contiguës, repose sur l'observation des faits et tient compte des nécessités de l'Etat riverain et de la navigation. Elle correspond à la pratique suivie par les législations internes, qui prévoient non pas une limite pour tous les droits exercés par l'Etat côtier, mais une série de limites variables. C'est ainsi qu'en France, aucun texte n'a fixé d'une manière « uniforme » à tous égards l'étendue des eaux territoriales. Elle est de trois milles pour la pêche réservée aux nationaux, d'après la loi du 1^{er} mars 1888. Le décret du 5 octobre 1927 fixe à trois milles l'étendue de la zone, dans laquelle, en temps de guerre, nul bâtiment ne peut pénétrer sans autorisation au risque d'être détruit. Cette zone est portée à six milles au voisinage des ports de Cherbourg, Brest, Toulon et Bizerte. Le décret du 29 septembre 1929 a soumis, en temps de paix, l'accès des bâtiments de guerre étrangers à certaines restrictions dans une zone de six milles. Pour l'application de la Convention XIII, élaborée par la Conférence de la Haye, en 1907, sur les droits et devoirs des neutres en cas de guerre maritime, l'étendue des eaux territoriales a été fixée à six milles par le

(93) Cf. DE LAPRADELLE. Le droit de l'Etat sur la mer territoriale R. G. D. I. P. 1898, op. cit.

(94) Cf. Annuaire de l'Inst. de D. I. T. XXXIV (session de Stockholm, 1928, p. 664. — Les zones afférentes aux différents intérêts de l'Etat côtier à sauvegarder constituent, peut-on dire, autant de mers territoriales à limites distinctes, susceptibles de comporter à leur tour des zones contiguës. Ainsi, au point de vue de la pêche, on conçoit l'existence d'une première zone, proche de la côte, dans laquelle l'Etat riverain réservera à ses nationaux le droit de pêche, et au delà vers la haute mer, celle d'une deuxième zone où il exercera la police de la pêche, de manière à empêcher par exemple « les rivalités où pourraient s'engager les pêcheurs, alors qu'ils ne seraient pas encore dans la partie de la mer soumise au monopole de pêche ».

décret du 18 octobre 1912. Enfin la surveillance de la douane s'exerce à 20 kilomètres de la côte, en vertu de la loi du 27 mars 1817⁹⁵.

La théorie des zones a d'ailleurs exercé une certaine influence sur les réponses des gouvernements au questionnaire, qui leur avait été adressé par la Société des Nations. Quelques-uns d'entre eux ont préconisé d'adopter des limites variables suivant les buts poursuivis. Il en a été ainsi pour la Norvège, la Pologne, le Portugal et la Suède⁹⁶. Toutefois ces Etats poussent cette doctrine jusqu'à ses conséquences extrêmes, car ils demandent des limites de zones variables non seulement suivant les fins à atteindre, mais encore suivant les Etats. En réalité, pareille prétention, bien que logique, car elle est conforme aux besoins de certains Etats, se heurte, par contre, à la nécessité de ne pas entraver la navigation par trop de complications. C'est pourquoi on ne peut l'admettre.

Etant donné le fondement de cette théorie, il ne nous semble pas douteux qu'elle triomphera un jour ou l'autre, mais en attendant, il faut bien convenir, que les Etats sont encore trop attachés au principe de la souveraineté, pour qu'ils l'admettent en droit, bien qu'ils la consacrent en pratique.

*

* *

SECTION II.

LIMITE DE LA MER TERRITORIALE PAR RAPPORT A LA CÔTE ET AUX ÉCHANCURES DE LA CÔTE DE L'ÉTAT RIVERAIN.

La nécessité de déterminer la limite de la mer territoriale par rapport à la côte et aux échancrures de la côte, résulte de ce que la mer territoriale doit avoir une étendue déterminée, il importe, par conséquent, de savoir quel est le point de départ de la mer territoriale. La détermination de ce point

(95) Cf. S. D. N. Bases de discussion, p. 28.

— D'autre part, le décret du 24 octobre 1913 a interdit aux aéronefs de voler et d'évoluer au-dessus de la zone comprise « à l'intérieur du périmètre myriamétrique indiqué pour Toulon, îles d'Hyères, Rochefort, Aix, Oléron, La Rochelle, Ré, Lorient, Groix, Brest, Ouessant. »

(96) Ibid., pp. 30-33.

de départ est beaucoup moins, en pratique, l'objet de controverses, que le problème de l'étendue de la mer territoriale; elle présente d'autre part un certain caractère technique à cause des définitions qu'il faut poser. Aussi la question n'a-t-elle pas été l'objet de délibérations spéciales au sein de la Commission. Celle-ci s'est contentée de la renvoyer à la deuxième Sous-Commission, composée à la fois de techniciens et de juristes.

Cette Sous-Commission a distingué plusieurs situations, que nous allons examiner successivement.

§ I. — *Point de départ de la mer territoriale devant la côte.*

Le principe adopté par la deuxième Sous-Commission est que, *l'étendue de la mer territoriale se compte à partir de la laisse de basse mer, le long de toutes les côtes.* Il en résulte que :

1° L'on prend pour point de départ une *ligne, qui suit les sinuosités de la côte* et non pas une ligne idéale reliant certains points saillants de la côte, comme le préconisait la doctrine des caps. Il convient cependant de signaler que pratiquement pour de petites échancrures on tire entre leurs points saillants extrêmes une ligne droite d'où partira la fixation de l'étendue des eaux territoriales. Cette pratique a été consacrée implicitement par la définition de la laisse de basse mer à laquelle la Commission s'est arrêtée.

2° *Cette ligne est déterminée par la laisse de basse mer*, c'est le système le plus souvent adopté : notamment, dans l'article 9 de la Convention de pêche du 2 août 1839 entre la Grande-Bretagne et la France, et l'art. 2 du Règlement de Pêche du 24 mai 1843, convenu également entre les mêmes parties. L'art. 2 de la Convention du 6 mai 1882 sur la pêche dans la mer du Nord stipule aussi, que la ligne de base est la laisse de basse mer le long de toute l'étendue des côtes et des bancs découvrants, qui en dépendent, ainsi qu'autour du balisage fixe qui détermine la limite des bancs non découvrants. L'art. 2 de la Convention du 20 octobre 1921 sur les îles d'Aland dispose également, que la mer territoriale de ces îles s'étend à une distance de trois milles marins de « la laisse de basse mer » des îles, îlots et récifs non constamment submergés. Mais que faut-

il entendre par laisse de basse mer ? Les marées ne sont pas identiques, en effet, à toute époque. Le Gouvernement finlandais faisait remarquer dans sa réponse au questionnaire de la S. D. N. que le niveau de la basse mer varie considérablement sur certains points du globe; qu'il est le plus bas à la nouvelle et à la pleine lune, le plus élevé à la demi-lune, moyen quatre jours avant et quatre jours après la nouvelle et la pleine lune⁹⁷. Le Gouvernement allemand, dans sa réponse⁹⁸, indiquait, que les cartes marines actuelles des divers Etats ne fixent pas de la même manière le « niveau des plus basses mers de vive eau », qui correspond à « la laisse de basse marée », et il signalait les critères suivis en pratique par les Etats : tantôt « l'eau moyenne », tantôt le « niveau moyen des basses mers de vive eau », tantôt la « basse mer de vive eau à l'époque des équinoxes », tantôt le « niveau des plus basses mers », tantôt, enfin, « le niveau moyen de la mer ».

La Sous-Commission a retenu un double critère : *la ligne de basse mer indiquée sur la carte officielle de l'Etat côtier, et la laisse moyenne des plus basses mers bi-mensuelles et normales*. Elle définit, en effet, la laisse de basse mer de la façon suivante : aux fins de la présente convention, on entend par laisse de basse mer, celle qui est indiquée sur la carte officielle employée par l'Etat riverain, à condition que cette ligne ne s'écarte pas sensiblement de la laisse moyenne des plus basses mers bi-mensuelles et normales.

Pourquoi la Sous-Commission a-t-elle fait choix de ces deux critères ? La réponse nous est fournie par son rapporteur : Le premier critère a été choisi pour des raisons pratiques; le second, parce qu'il était considéré comme le plus exact. On a objecté, en ce qui concerne le premier, que tous les Etats ne possédaient pas de cartes officielles, publiées par leurs propres services hydrographiques; on a été d'avis, cependant, qu'il existait dans chaque Etat riverain, une carte adoptée, en tant que carte officielle par les Services de l'Etat et on a choisi une expression, qui comprit également ces cartes. On a, de plus, subordonné le critère à la condition qu'il ne s'écartât pas « sensiblement » du second. Il faut remarquer que cette expression est assez vague. On l'a cependant adoptée,

(97) S. D. N. Bases de discussion, p. 36.

(98) S. D. N. Bases de discussion, pp. 110 et 111.

parce qu'il eût été extrêmement difficile de préciser; puis, parce qu'il s'agit d'une question de bonne foi.

3° *Les élévations du sol situées dans la mer, qui n'émergent qu'à la marée basse sont prises en considération pour le tracé de la mer territoriale.*

Les élévations du sol, dont il s'agit, ne sont pas les îles, car au sens du projet préparé par la Sous-Commission, les îles sont des étendues de terre, entourées d'eau, qui se trouvent d'une manière « permanente » au-dessus de la marée « haute ».

Le principe énoncé sub 3° est conforme à celui consacré par la convention de 1882 sur la pêche dans la mer du Nord.

Il en résulte, d'après le rapporteur, que si une élévation du sol, qui émerge seulement à marée basse se trouve dans la mer territoriale d'un continent ou d'une île, elle a, conformément au principe adopté, sa propre mer territoriale.

Rappelons que les îles ont une mer territoriale propre. (Voir p. 37).

4° *Pour les groupes d'îles (archipels) et les îles situées le long de la côte, la Sous-Commission n'a pu arriver, à formuler un texte précis.*

Elle a été d'avis en majorité, qu'il faudrait, dans ce cas, adopter la distance de dix milles comme base pour la mesure de la mer territoriale vers la haute mer.

5° Enfin, il n'a pas été prévu de règles applicables aux côtes ordinairement ou constamment prises dans les glaces. Une semblable hypothèse n'intéresse que certains pays et c'est sans doute la raison, pour laquelle on ne l'a pas envisagée⁹⁹.

§ II. — *Point de départ de la mer territoriale devant les baies, les ports, les rades, les embouchures des fleuves, les estuaires et les détroits.*

Nous ne reviendrons pas ici sur ce que nous avons dit sur la condition juridique des baies ordinaires et des baies historiques (Cf. Chapitre 1^{er}).

Pour les *baies*, la Sous-Commission a adopté le projet de réglementation suivant : « Pour les baies dont un seul Etat est riverain, l'étendue des eaux territoriales sera mesurée à partir

(99) Cf. FAUCHILLE, op. et vol. cit., p. 203, N° 4939.

d'une ligne droite tirée en travers de l'ouverture de la baie; si l'ouverture de la baie excède dix milles, cette ligne sera tirée en travers de la baie dans la partie la plus rapprochée de l'entrée, au premier point où l'ouverture n'excèdera pas dix milles » ¹⁰⁰.

Il en résulte que :

1° Pour les baies, dont les rives appartiennent à deux ou plusieurs Etats, la ligne de base de la mer territoriale suit les sinuosités de la côte.

2° Pour les baies, dont les rives appartiennent à un seul Etat, la ligne de base de la mer territoriale est une ligne fictive, tirée en travers de l'ouverture de la baie ou en travers de la baie, suivant que l'ouverture est inférieure, égale ou supérieure à dix milles.

Ces solutions n'offraient pas de difficultés, ce sont celles qui sont admises en pratique; nous n'y insisterons pas davantage.

Pour les *ports*, la Sous-Commission a posé comme principe, que « les installations permanentes, qui s'avancent le plus vers le large, sont considérées comme faisant partie de la côte, aux fins de la délimitation de l'étendue de la mer territoriale » ¹⁰¹.

Il en résulte, que la ligne de base devant les ports est une ligne fictive tracée entre les deux ouvrages fixes les plus avancés ¹⁰². Cette ligne marque la frontière entre les eaux territoriales et les eaux intérieures de l'Etat souverain du port.

Pour les *rades*, on sait que la Sous-Commission a refusé d'assimiler les rades aux ports (Cf. Chapitre I^{er}). Les eaux des rades font partie des eaux territoriales, même si leur étendue dépasse la limite, « le tracé général », de la mer territoriale. Il en résulte, que dans les rades la ligne de base suit les sinuosités de la côte.

Pour les *embouchures des fleuves* qui se jettent dans la mer sans estuaire, la ligne de base sera une ligne fictive tirée à travers l'embouchure, suivant la direction générale de la côte, quelle que soit la largeur.

Si un fleuve se jette dans la mer par un *estuaire*, les règles concernant les baies sont applicables à cet estuaire.

Enfin, pour les *détroits* servant de passage entre deux par-

(100) S. D. N. Actes de la Conférence, p. 217.

(101) Ibid., p. 219.

(102) Cf. Résolutions de l'Institut de D. I. Stockholm, 1928. Art. 3.

ties de la haute mer, on sait que la mer territoriale se calcule, en principe, comme le long d'une côte ordinaire. La mer territoriale sera délimitée, d'après le projet élaboré par la Sous-Commission, de la même manière, que devant les autres parties de la côte, même quand un seul Etat est riverain. Il en résulte que la ligne de base suivra aussi les sinuosités des rives.

Pour les Détroits conduisant à une mer intérieure, les règles relatives aux baies sont applicables.

*

* *

Ainsi, en ce qui concerne les problèmes soulevés par la détermination des limites de la mer territoriale, la Commission n'a pas pu arriver à réaliser un accord sur les deux points principaux, savoir : l'étendue de cette mer et la question de la zone contiguë. Ces deux questions avaient un caractère politique trop accentué, elles touchaient encore de trop près à la souveraineté des Etats, pour qu'il fût possible d'arriver à une entente aussi rapidement. Mais sur les questions techniques relatives à la fixation du point de départ de la mer territoriale, un accord aurait pu se faire, s'il n'y avait pas encore eu de réserves sur la condition juridique de certaines zones de mer.

CONCLUSION

Nous avons analysé les discussions de la première Conférence de Codification sur les eaux territoriales; nous connaissons les causes, qui l'ont empêchée d'aboutir sur cette question : la tentative entreprise n'aura cependant pas été inutile, comme nous allons le voir en essayant de dégager, en conclusion de notre étude, les traits saillants, qui caractérisent l'ensemble de ces discussions.

Avant tout, il semble que les délégués à la Conférence ont voulu faire *œuvre de transaction* entre le droit actuel et celui de l'avenir. C'est pourquoi, ils ont consacré à la fois la souveraineté de l'Etat riverain sur la mer territoriale et le droit de passage inoffensif des navires étrangers dans cette mer. C'est pourquoi, ils ont cherché à résoudre la question la plus importante, celle de l'étendue de la mer territoriale, en faisant appel au système des deux zones, l'une, soumise à la souveraineté de l'Etat riverain, l'autre, régie, en règle générale, par le principe de la liberté des mers; l'une, limitée uniformément pour tous les effets, l'autre, prenant avant tout en considération les buts poursuivis. C'est pourquoi également, beaucoup de délégués, s'ils ont rappelé les données de l'histoire, ont reconnu que, pour aboutir, il fallait aussi prendre en considération les besoins actuels, voire les besoins futurs des Etats riverains. C'est pourquoi, enfin, ils ont estimé ne pas pouvoir conclure une convention partielle limitée aux « clauses juridiques », parce que le contenu de ces clauses dépendait dans leur esprit de la solution, qui serait donnée à la question politique de l'étendue de la mer territoriale. On comprend dès lors la première partie de la résolution votée par la Conférence : La Conférence..... estimant que cette œuvre de codification doit être continuée : 1° Prie le Conseil de la Société des Nations de communiquer aux Gouvernements les articles annexés à la présente résolution et concernant le régime juridique de la mer territoriale, *qui ont été conçus et approuvés à titre pro-*

visoire, comme parties éventuelles d'une convention d'ensemble relative à la mer territoriale.

Les délégués ont essayé également de faire *œuvre de précision et de clarté*. Qu'on se rappelle les propositions de la délégation française sur la classification et la dénomination des espaces maritimes. Qu'on pense aux amendements britanniques tendant à définir le droit de passage inoffensif, et les limitations concernant la compétence législative, exécutive et juridictionnelle de l'Etat riverain sur les navires traversant la mer territoriale, sans se rendre dans un port de l'Etat riverain. Qu'on se souvienne également des exposés des délégations norvégienne et portugaise, pour éclairer la Commission sur la situation spéciale de leurs pays au point de vue de la configuration des côtes ou du sol recouvert par les eaux territoriales, et des nécessités de la pêche dans ces eaux.

En ce qui concerne les questions techniques comme celle de la détermination de la ligne de base, les délégués ont, nous l'avons vu, cherché à faire avant tout *œuvre pratique*, par exemple en adoptant les critères devant servir à la définition de la ligne de basse mer, en négligeant des questions ne présentant qu'un intérêt secondaire; en cherchant à faire prévaloir, à propos des baies, détroits et rades, l'intérêt de la navigation.

*

* *

Sans doute, faut-il se féliciter de l'esprit dont étaient animés les délégués, car c'était le seul qui leur eût permis d'aboutir, mais il convient aussi de remarquer, que cet esprit les a conduits à consacrer des *solutions critiquables*, par exemple en assimilant la mer territoriale au territoire de l'Etat riverain, et en créant ainsi de la fiction, — cette ennemie de la science juridique moderne —; en affirmant le principe que d'aucuns, avec juste raison, estiment périmé, à cause des abus qu'il a provoqués et qu'il risque encore d'engendrer, savoir le principe de la souveraineté de l'Etat riverain sur la mer territoriale; en généralisant, par conséquent, une solution qui n'avait été prévue que pour un domaine particulier par la convention de 1919 sur la navigation aérienne et en s'estimant à tort liés

par cette convention; en ne tenant pas suffisamment compte, d'autre part, des intérêts de l'Etat riverain pour les rades, dont les eaux n'ont pas été considérées comme des eaux intérieures. Etant donné ces critiques, dont certaines sont graves, on doit se féliciter que la Conférence n'ait pas abouti cette fois, mais il est heureux, par contre, qu'elle ait recommandé au Conseil de la Société des Nations, en vue de poursuivre l'étude entreprise, de convoquer une nouvelle Conférence, qui pourra peut-être tenir compte des critiques méritées par la première.

Enfin, sur des questions qui présenteront demain une certaine importance ou même une importance capitale, la Conférence n'a pas dégagé de solutions précises. Son œuvre présente donc des *lacunes*. Il en est ainsi pour la nature juridique des droits de l'Etat riverain sur la zone contiguë, l'énumération de ces droits et l'étendue de cette zone; pour les problèmes soulevés par l'exploitation du sol et du sous-sol de la mer territoriale, qui ont été réservés; et pour ceux concernant les îles artificielles ou flottantes, qui n'ont pas été non plus approfondis et demeurent en suspens. Ces questions, reprises par la suite au sein de groupements importants, poursuivant aussi la codification du droit international, devront être ultérieurement examinées par les Gouvernements intéressés.

La leçon, qui se dégage finalement de la Conférence, est à la fois positive et négative; *positive* en ce qu'elle a montré, que l'œuvre de codification doit être nécessairement lente pour aboutir et forcément limitée, pour être acceptée par les Gouvernements. Comme l'a dit sir Maurice Gwyer, le délégué de la Grande-Bretagne, dont nous avons pu apprécier à plusieurs reprises les heureuses interventions : « A certains points de vue la cristallisation des principes est suffisamment avancée, pour qu'une conférence de ce genre puisse formuler ce que sont effectivement les principes. Mais il reste toujours une zone dans laquelle le droit n'est pas encore solidifié et doit se cristalliser progressivement et sans contrainte » ¹; leçon positive aussi en ce qui concerne le rôle des délégués des Gouvernements, rôle à la fois de juristes et de diplomates : « Nous ne sommes pas ici des juges chargés de définir le droit international existant, a dit M. Raestad, délégué de la Norvège, dont les observations ont révélé une connaissance historique éten-

(1) S. D. N. Actes de la Conf., p. 73.

due des questions traitées, nous avons pour mission de combler les lacunes qui peuvent exister, de concilier les différents points de vue et d'unifier si possible, les règles » ². Mais leçon *négative* aussi : les problèmes discutés ont souvent mis en lumière l'insuffisance, voire l'absence de solidarité internationale en certaines matières, notamment pour les polices douanière, sanitaire, de la pêche et de la navigation.

Pour remédier à cet état de choses, comme pour éliminer les concepts parasites du droit international, actuel, il semble, qu'il faille envisager une organisation plus perfectionnée de la communauté internationale et créer un organisme international, spécialisé dans les questions relatives aux eaux territoriales, rattaché à l'Organisation des Communications et du Transit, et possédant des pouvoirs d'information et de décision assez larges pour faire œuvre utile et efficace. A cet égard, la création de la Commission Internationale de navigation aérienne pourrait servir de modèle, et les projets préconisant l'institution d'un Office International des Eaux ³ mériteraient d'être à nouveau examinés.

Quoi qu'il en soit, l'étude du droit de la mer territoriale, par l'importance des questions qu'il embrasse, par la complexité des problèmes qu'il soulève, demeure singulièrement attachante pour l'esprit et particulièrement féconde pour la science du droit international public.

(2) Ibid., p. 143.

(3) Cf. Projet SCHÜCKING, S. D. N. C. 196. M 70 1927, V, p. 58. — Cf. Projet STRUPP et Contre-projet GIDEL (Voir GIDEL, op. cit. I, pp. 28 et s. et Ann. de l'Inst. de D. I. : Stockholm 1928. T. XXXIV, pp. 673-676); New-York 1929. (Vol. I, pp. 156-229); Cambridge 1931 (Vol. I, pp. 6-17).

ANNEXES

ANNEXE N° 1.

Avis du Conseil d'Etat du 20 novembre 1806.

ANNEXE N° 2.

Institut de Droit International. — Projet de Règlement relatif à la mer territoriale. Paris 1894.

ANNEXE N° 3.

Institut de Droit International. — Projet de règlement relatif à la mer territoriale en temps de paix. Stockholm 1928.

ANNEXE N° 4.

International Law Association. — Projet de Convention sur la juridiction maritime en temps de paix. Vienne 1926. — Extraits.

ANNEXE N° 5.

Institut de Droit International Américain. — Projet N° 10 sur le Domaine national. — Projet N° 12 sur la juridiction. — Projet N° 18 sur la liberté du transit. — Lima 1924. — Extraits.

ANNEXE N° 6.

Premier projet de convention de M. Schücking.

ANNEXE N° 7.

Projet de convention modifié par M. Schücking.

ANNEXE N° 8.

Bases de discussion rédigées par le Comité préparatoire en vue des délibérations de la première Conférence de codification.

ANNEXE N° 9.

Actes de la Première Conférence de Codification. — Détermination du Statut des Eaux des échancrures.

ANNEXE N° 10.

Acte final de la Première Conférence de Codification.

ANNEXE I

Avis du Conseil d'Etat du 20 novembre 1806¹.

Formulé par le Conseil d'Etat français, le 28 octobre 1806, ayant acquis force de loi le 20 novembre 1806, date à laquelle il fut approuvé par l'empereur Napoléon I^{er}, cet Avis célèbre a été émis dans les circonstances suivantes :

Deux marins du navire américain Newton, stationné dans le Port d'Anvers, alors français, avaient eu une rixe dans une embarcation du navire; les autorités locales voulurent les traduire devant les tribunaux français; le consul américain réclama la connaissance exclusive de l'affaire.

La même année à Marseille, un matelot du navire américain le Sally ayant disposé d'une chaloupe de bord sans autorisation, fut, en manière de châtiment, grièvement blessé par le second du navire. Le consul américain de Marseille prétendit lui aussi connaître seul de l'affaire.

Invité à donner son avis sur la question de principe soulevée par ces incidents, voici en quels termes se prononça le Conseil d'Etat :

« Le Conseil d'Etat, qui, d'après le renvoi à lui fait par Sa Majesté, a entendu le rapport de la section de législation sur celui du Grand Juge, Ministre de la Justice, tendant à régler les limites de la juridiction que les Consuls des Etats-Unis d'Amérique aux ports de Marseille et d'Anvers réclament, par rapport aux délits commis à bord des vaisseaux de leur nation étant dans les ports et rades de France;

« Considérant qu'un vaisseau neutre ne peut être indéfiniment considéré comme un lieu neutre et que la protection qui lui est accordée dans les ports français ne saurait dessaisir la juridiction territoriale pour tout ce qui touche aux intérêts de l'Etat;

« Qu'ainsi le vaisseau neutre, admis dans un port de l'Etat, est de plein droit soumis aux lois de police, qui régissent le lieu où il est reçu;

« Que les gens de son équipage sont également justiciables des tribunaux du pays pour les délits qu'ils y commettraient, même à bord, envers des personnes étrangères à l'équipage, ainsi que pour les conventions civiles, qu'ils pourraient faire avec elles;

« Mais que si, jusque là, la juridiction territoriale est hors de doute, il n'en est pas ainsi à l'égard des délits, qui se commettent à bord du bateau neutre, de la part d'un homme de l'équipage neutre envers un autre homme du même équipage;

(1) V. Bulletin des Lois. 2^e Semestre 1806, p. 602.

« Qu'en ce cas, les droits de la puissance neutre doivent être respectés, comme s'agissant de la discipline intérieure du vaisseau, dans laquelle l'autorité locale ne doit pas s'ingérer, toutes les fois que son secours n'est pas réclamé ou que la tranquillité du port n'est pas compromise;

« Est d'avis que cette distinction indiquée par le rapport du Grand Juge, et conforme à l'usage, est la seule règle qu'il convienne de suivre en cette matière;

« Et appliquant cette doctrine aux deux espèces particulières pour lesquelles ont réclamé les consuls des Etats-Unis;

« Considérant que dans l'une de ces affaires, il s'agit d'une rixe passée dans le canot du navire américain, le Newton, entre deux matelots du même navire, et dans l'autre d'une blessure grave faite par le capitaine en second du navire le Sally à l'un de ses matelots, pour avoir disposé du canot sans son ordre;

« Est d'avis qu'il y a lieu d'accueillir la réclamation et d'interdire aux tribunaux français la connaissance des deux affaires précitées. »

ANNEXE II

Institut de Droit International. — Session de Paris 1894. Projet de règlement relatif à la mer territoriale ¹.

L'Institut considérant qu'il n'y a pas de raison de confondre en une seule zone la distance nécessaire pour l'exercice de la souveraineté et pour la protection de la pêche littorale et celle qui l'est pour garantir la neutralité des non-belligérants en temps de guerre, que la distance la plus ordinairement adoptée de 3 milles à partir de la laisse de basse marée a été reconnue insuffisante pour la protection de la pêche littorale, que cette distance ne correspond pas non plus à la portée réelle des canons placés sur la côte, a adopté les dispositions suivantes :

Article premier.

L'Etat a un droit de souveraineté sur une zone de la mer qui baigne la côte, sauf le droit de passage inoffensif réservé à l'article 5. Cette zone porte le nom de mer territoriale.

Article 2.

La mer territoriale s'étend à 6 milles marins (60 au degré de latitude) de la laisse de basse marée sur toute l'étendue des côtes.

Article 3.

Pour les baies, la mer territoriale suit les sinuosités de la côte, sauf qu'elle est mesurée à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie dans la partie la plus rapprochée de l'ouverture vers la mer où l'écart entre les deux côtes de la baie est de 12 milles marins de largeur, à moins qu'un usage continu et séculaire n'ait consacré une largeur plus grande.

Article 4.

En cas de guerre l'Etat riverain neutre a le droit de fixer par la déclaration de neutralité, ou par notification spéciale, sa zone neutre au delà de 6 milles jusqu'à portée de canon des côtes.

Article 5.

Tous les navires, sans distinction, ont le droit de passage inoffensif par la mer territoriale, sauf le droit des belligérants de réglementer et dans un but de défense, de barrer le passage dans la dite mer pour tout navire, et le droit des neutres de réglementer le passage dans la dite mer pour les navires de guerre de toutes nationalités.

(1) Annuaire de l'Inst. de D. I. 1894. T. XIII, pp. 328-331.

Article 6.

Les crimes et délits commis à bord de navires étrangers de passage dans la mer territoriale par des personnes qui se trouvent à bord de ces navires, sur des personnes ou des choses à bord de ces mêmes navires, sont, comme tels, en dehors de la juridiction de l'Etat riverain, à moins qu'ils n'impliquent une violation des droits et des intérêts de l'Etat riverain ou de ses ressortissants ne faisant partie, ni de l'équipage, ni des passagers.

Article 7.

Les vaisseaux qui traversent les eaux territoriales se conformeront aux règlements spéciaux édictés par l'Etat riverain dans l'intérêt et pour la sécurité de la navigation et pour la police maritime.

Article 8.

Les navires de toutes nationalités, par le fait seul qu'ils se trouvent dans les eaux territoriales, à moins qu'ils n'y soient seulement de passage, sont soumis à la juridiction de l'Etat riverain.

L'Etat riverain a le droit de continuer sur la haute mer la poursuite commencée dans la mer territoriale, d'arrêter et de juger le navire qui aurait commis une infraction dans les limites de ses eaux. En cas de capture sur la haute mer, le fait sera toutefois notifié sans délai à l'Etat dont le navire porte le pavillon. La poursuite est interrompue, dès que le navire entre dans la mer territoriale de son pays ou d'une tierce puissance. Le droit de poursuite cesse, dès que le navire sera entré dans un port de son pays ou d'une tierce puissance.

Article 9.

Est réservée la situation des navires de guerre et de ceux qui leur sont assimilés.

Article 10.

Les dispositions des articles précédents s'appliquent aux détroits dont l'écart n'excède pas 12 milles, sauf les modifications et distinctions suivantes :

1°) Les détroits dont les côtes appartiennent à des Etats différents, font partie de la mer territoriale des Etats riverains, qui y exerceront leur souveraineté jusqu'à la ligne médiane.

2°) Les détroits dont les côtes appartiennent au même Etat et qui sont indispensables aux communications maritimes entre deux ou plusieurs Etats autres que l'Etat riverain font toujours partie de la mer territoriale du riverain, quel que soit le rapprochement des côtes.

3°) Les détroits qui servent de passage d'une mer libre à une autre mer libre ne peuvent jamais être fermés.

Article 11.

Le régime des détroits actuellement soumis à des conventions ou usages spéciaux demeure réservé.

ANNEXE III

Institut de Droit International. — Session de Stockholm 1928 ¹. Projet de règlement relatif à la mer territoriale en temps de paix ¹.

Article premier.

Les Etats ont la souveraineté sur une zone de la mer qui baigne leurs côtes dans l'étendue et sous les restrictions déterminées ci-après.

Cette zone porte le nom de mer territoriale.

Article 2.

L'étendue de la mer territoriale est de 3 milles marins.

Un usage international peut justifier la reconnaissance d'une étendue plus grande ou moins grande que 3 milles.

Article 3.

L'étendue de la mer territoriale se compte des côtes à partir de la laisse de basse marée; des ports, à partir de l'extrémité vers le large de leur ouvrage fixe le plus avancé; pour les baies et les golfes appartenant au même Etat à partir d'une ligne droite tirée en travers de la partie la plus rapprochée de l'ouverture où l'écart entre les deux côtes n'excède pas 10 milles marins, à moins qu'un usage international n'ait consacré une largeur plus grande.

Pour les baies dont les eaux baignent des territoires appartenant à 2 ou plusieurs Etats, la mer territoriale suit les sinuosités des côtes.

Article 4.

Les îles situées soit en dehors soit dans les limites de la mer territoriale, ont chacune une zone de mer territoriale propre.

Article 5.

S'il s'agit d'un groupe d'îles appartenant à un même Etat, dont la distance de proche en proche à la périphérie du groupe ne dépasse pas la double mesure de la mer territoriale, ce groupe sera considéré comme un ensemble et l'étendue de la mer territoriale sera comptée à partir de la ligne qui joint les extrémités extérieures des îles.

Dans le cas d'un archipel, l'étendue de la mer territoriale sera comptée à partir des îles ou îlots les plus éloignés de la côte, à condition que cet archipel soit composé d'îles ou d'îlots, dont la distance entre eux n'excède pas la double mesure de la mer territoriale et que les îles ou îlots les plus proches de la côte ne soient pas éloignés d'elle d'une distance supérieure à cette double mesure.

(1) Annuaire de l'Inst. de D.I. 1928. T. XXXIV, pp. 755-759.

Article 6.

Les navires de commerce ont le droit de passage inoffensif par la mer territoriale. Ils sont toutefois soumis aux lois et règlements de police et de navigation édictés par l'Etat côtier.

Les navires marchands qui enfreignent ces lois et règlements sont justiciables de la juridiction de cet Etat.

Article 7.

Les crimes et délits commis à bord des navires de commerce de passage dans la mer territoriale ne tombent pas, comme tels, sous la juridiction de l'Etat riverain.

Par exception, les crimes et délits dont l'effet dépasse le bord du navire sont soumis à la juridiction pénale de l'Etat riverain, en tant qu'ils sont de nature à troubler la tranquillité publique de ce pays et qu'ils constituent des faits punissables selon ses lois et que ses tribunaux sont compétents pour en connaître.

Article 8.

Les actes juridiques accomplis à bord d'un navire de commerce de passage dans la mer territoriale ne sont pas, tant au point de vue civil qu'au point de vue commercial, soumis, par là même, à la compétence judiciaire et législative de l'Etat riverain.

L'enfant né sur un navire de commerce de passage dans la mer territoriale doit être considéré comme né sur ce même navire en haute mer.

Article 9.

La question de compétence judiciaire et législative en matière d'abordage dans les eaux territoriales est réservée.

Article 10.

Le droit de passage comporte le droit de séjour dans la mesure strictement nécessaire à la navigation. En cas de prolongation de séjour le navire est soumis au même régime de compétence judiciaire et législative que s'il était simplement de passage.

Si le navire prolongeait son séjour au delà du temps strictement nécessaire, l'Etat côtier pourrait revendiquer la compétence judiciaire et législative, comme si le navire se trouvait dans l'un des ports de cet Etat.

Article 11.

Le libre passage des navires de guerre peut être assujetti à des règles spéciales par l'Etat riverain.

Article 12.

Dans une zone supplémentaire contiguë à la mer territoriale, l'Etat côtier peut prendre les mesures nécessaires à sa sécurité, au respect de sa neutralité, à la police sanitaire, douanière et de la pêche.

Il est compétent pour connaître, dans cette zone supplémentaire, des infractions aux lois et règlements concernant ces matières.

L'étendue de la zone supplémentaire ne peut dépasser 9 milles marins.

Article 13.

La poursuite commencée par l'Etat riverain pour infraction à ses lois et règlements dans la mer territoriale ou dans la zone contiguë supplémentaire visée à l'article précédent, peut être continuée sur la haute mer et l'Etat riverain aura la faculté d'arrêter et de juger le navire poursuivi.

La poursuite est interrompue dès que le navire entre dans la mer territoriale de son pays ou d'une tierce puissance.

En cas de capture en dehors de la mer territoriale ou de la zone contiguë, le fait sera notifié sans délai à l'Etat dont le navire capturé porte le pavillon.

Article 14.

Le régime des détroits demeure réservé.

Article 15.

Tous les différends, qui peuvent surgir à propos de l'interprétation ou de l'application du présent règlement, sont susceptibles d'être tranchés par les juridictions internationales et peuvent en conséquence être soumis à un arbitrage dans les conditions déterminées par les conventions existantes entre parties, et à défaut de semblables conventions chacun des Etats intéressés est en droit de porter le différend devant la Cour permanente de Justice internationale.

ANNEXE IV

International Law Association. — Session de Vienne 1926. Projet de Convention sur la juridiction maritime en temps de paix.

Article premier.

Pour assurer le plein usage des mers, tous les Etats et leurs nationaux doivent jouir d'une absolue liberté et égalité en matière de navigation, de transport, de communications, d'industrie et de science sur et dans la mer.

Article 2.

Pour réaliser cette fin et prévenir les abus et pour maintenir sa propre intégrité et sa bonne administration, chaque Etat maritime doit exercer la juridiction territoriale sur la mer dans les limites indiquées ci-dessus et non au dehors, sauf dans l'étendue où la juridiction est conférée par ce traité, par d'autres ou par des conventions internationales, ou en vertu d'une occupation ou d'une coutume établie, généralement reconnue par les nations. En dehors de ces limites, chaque Etat doit exercer la juridiction sur ses biens et ses nationaux et sur les biens de ceux-ci en mer.

Article 5.

En se soumettant à la disposition de l'article 2, la juridiction de chaque Etat s'étend aux eaux qui bordent ses côtes dans les trois milles maritimes à compter de la basse mer dans les marées ordinaires.

Article 6.

Dans le cas des îles, la zone des eaux territoriales doit être mesurée autour de chacune d'elles, conformément à l'article précédent et en se soumettant aux dispositions de l'article 2.

Article 7.

En ce qui concerne les baies et les golfes, les eaux territoriales suivent les sinuosités de la côte, à moins que l'occupation ou un usage généralement reconnu par les Nations n'ait consacré une limite plus grande.

Article 9.

Les Etats ont le droit de juridiction sur le lit de leurs eaux territoriales, comme sur les eaux territoriales elles-mêmes.

(1) The International Law Association « Report of the 34th. Conference London 1927 », p. 101 à 104. Extraits cités par DE BUSTAMANTE « La mer territoriale », Paris 1930, Sirey, pp. 89-90.

Article 10.

Les navires de tous les pays, publics comme privés, ont le droit de passer librement par les eaux territoriales, mais ils sont soumis aux règlements édictés par les autorités de l'Etat qu'ils traversent, à condition de ne violer aucune des prescriptions de cette convention.

Article 11.

Quand un navire passe par les eaux territoriales d'un autre Etat, le navire, son capitaine, ses officiers, son équipage, ses passagers et sa charge sont soumis à la juridiction de cet Etat, uniquement pour les actes qui produisent effet hors du navire, ou pour ceux qui intéressent l'ordre public ou la paix de l'Etat du littoral. Tous les autres actes relatifs à ces personnes ou à la propriété sont régis par la loi de l'Etat dont le navire a droit de porter le pavillon.

Article 12.

L'Etat a le droit de continuer en haute mer la poursuite commencée dans les eaux territoriales et de détenir et juger tout navire ayant commis une infraction dans ses eaux. Il doit donner avis immédiat de la détention à l'Etat dont le navire a le pavillon. La poursuite ne doit pas continuer dans les eaux territoriales d'un autre Etat, et elle ne peut être reprise après que le navire est entré dans le port d'une autre nation.

Article 14.

Dans le cas de détroits ou de canaux naturels qui joignent deux ou plusieurs mers ou divisent deux ou plusieurs Etats, la limite de la juridiction territoriale de chacun d'eux sera la ligne moyenne du détroit ou canal qui les sépare, quand le détroit ou canal a six milles de largeur au moins.

Article 15.

Quand le détroit ou canal a plus de six milles de largeur, le droit de juridiction territoriale de l'Etat littoral s'étend à trois milles de leurs côtes respectives; en dehors de cette limite, leur condition est identique à celle de la haute mer.

Article 18.

Pour aider à la réalisation des buts que poursuit la présente convention et pour régler amiablement les différends soulevés, il sera créé une Commission internationale composée de délégués des Etats maritimes.

Article 19.

La Commission sera compétente pour recevoir les plaintes, que lui présenteront les Etats pour les infractions à la présente convention et informer sur elles.

Article 20.

Au cas où l'Etat n'agira pas, le droit de plainte devant la Commission appartiendra aux individus, à condition que leur propre Etat l'autorise.

ANNEXE V

Institut de Droit International Américain. — Session de Lima 1924.

Projet N° 10 sur le domaine national¹.

Article premier.

Toutes les Nations exercent leur souveraineté sur une superficie de terre et d'eau encerclée dans des frontières définies, ainsi que dans l'espace d'air au-dessus de leur territoire.

Article 2.

Les frontières d'un Etat peuvent être artificielles ou naturelles. Elles sont naturelles, lorsqu'elles sont telles que la mer libre; elles sont artificielles, telles que des parallèles de latitude.

Article 5.

Par mer territoriale, on comprend l'étendue de mer qui baigne les côtes des Républiques américaines jusqu'à la distance de... milles marins, à partir de la laisse de basse mer.

Article 6.

Pour les baies enclavées dans le territoire d'une seule République américaine, la mer territoriale suit les sinuosités de la côte, sauf qu'elle est mesurée à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie, dans la partie la plus rapprochée de l'ouverture vers la mer, où l'écart entre les deux côtés de la baie est de... milles marins, à moins qu'une plus grande largeur n'ait été sanctionnée par un usage continu et bien établi.

Quand il s'agit d'une baie internationale dont les côtes appartiennent à deux ou plusieurs pays différents, la mer territoriale suit les sinuosités de la côte, sauf convention contraire.

Article 7.

En ce qui concerne les îles ou récifs qu'une République américaine possède en dehors ou dans les limites de sa mer territoriale, il y a autour de chacun d'eux une zone de mer territoriale suivant la définition de l'article 5.

S'il s'agit d'un archipel, les îles ou récifs le composant seront considérés comme formant un ensemble et l'étendue des eaux territoriales

(1) Extraits des projets n° 10, 12 et 18, cités par DE BUSTAMANTE. « La Mer Territoriale », Paris 1930, Sirey, pp. 99 à 103. — V. Revista de Derecho Internacional, numero extraordinario Habana Marzo 1925.

indiquée à l'article 5 sera comptée à partir des îles les plus éloignées du centre de l'archipel.

Article 8.

Les Républiques américaines exercent le droit de souveraineté tant sur les eaux que sur le fond et le sous-sol de leurs mers territoriales.

En vertu de ce droit, chacune des dites Républiques peut seule exploiter ou concéder l'exploitation de toutes les richesses contenues dans cette zone.

Les Républiques américaines peuvent également promulguer toutes les lois et règlements qu'elles jugeront nécessaires pour assurer l'observation des mesures d'hygiène, de sécurité, de police et de douane, en tant qu'elles sont d'accord avec les Conventions internationales conclues par elles. Elles devront communiquer des lois et règlements à l'Union panaméricaine.

Article 9.

Dans les détroits et canaux naturels faisant communiquer deux mers libres et séparant deux ou plusieurs Républiques américaines, qu'il s'agisse de deux continents, d'un continent et d'une île, ou de deux îles, la juridiction de chaque République s'étendra à la ligne médiane du détroit ou du canal qui les sépare, si la largeur de ceux-ci est inférieure à . . . milles. Dans ce cas, les dites Républiques ont chacune dans leur zone, le droit de souveraineté et de juridiction qu'elles possèdent sur les eaux territoriales.

Article 10.

Si le détroit ou le canal a plus de . . . milles de largeur, le droit de juridiction des Républiques américaines s'étend jusqu'à . . . milles de leurs côtes respectives. Au delà de cette distance, la navigation est entièrement libre, à condition seulement que chaque entrée de détroit ait elle-même plus de . . . milles de largeur, sinon la navigation dans ladite zone sera soumise aux règlements édictés par les Républiques adjacentes.

Article 11.

Si un détroit ou canal sépare deux parties d'une même République, celle-ci en est la seule propriétaire et la navigation y est soumise aux règlements qu'elle aura édictés.

Article 12.

Les canaux construits pour faire communiquer deux mers, par une République souveraine des deux rives ou par deux ou plusieurs Républiques riveraines, seront régis par les règlements que les dites Républiques auront édictés en s'inspirant du principe de la libre navigation. Ces règlements seront communiqués à l'Union panaméricaine.

Article 13.

Si le canal a été construit par une République américaine ou par une corporation sur le territoire d'une autre République et avec le consentement de celle-ci, le régime du canal sera déterminé par l'acte de concession et communiqué à l'Union panaméricaine.

Article 14.

Les lacs, qui se trouvent entièrement dans le territoire d'une République américaine, font partie de son domaine national, même si leurs eaux débouchent dans la mer, dans un détroit ou dans un fleuve international.

Article 15.

Quand un lac sépare deux ou plusieurs Républiques, celles-ci ont le droit de jouir en commun du dit lac. Le règlement relatif à l'usage du lac doit être établi d'un commun accord par les Républiques riveraines et communiqué à l'Union panaméricaine.

Projet N° 12 sur la Juridiction.

Article 5.

L'entrée des navires marchands dans les ports et baies d'une République américaine est libre en temps de paix, excepté pour des raisons de sécurité ou d'hygiène.

Le refus éventuel devrait en être communiqué à l'Union panaméricaine immédiatement.

Article 6.

L'entrée des navires de guerre dépend entièrement du consentement de la République souveraine du port. En temps de paix, ce consentement sera présumé.

Les navires de commerce, qui entreront et séjourneront dans les eaux juridictionnelles d'une République, resteront soumis aux ordonnances de cette République.

Les navires de guerre ne sont pas soumis à la juridiction de la République dans laquelle ils séjournent, mais la République peut, si elle le trouve conforme à l'intérêt national, ordonner la sortie des navires et mêmes les contraindre à sortir.

En cas de nécessité, tout navire de guerre peut entrer dans un port quelconque, sans être immédiatement soumis aux lois et règlements locaux. Il ne le sera, qu'après l'expiration d'un délai raisonnable.

Article 7.

La loi de chaque Etat s'applique à des navires marchands en haute mer, y compris les passagers et l'équipage, la propriété, de la nation ou de ses citoyens pouvant s'y trouver.

Article 8.

Les navires marchands dans les eaux territoriales d'un Etat sont soumis aux lois administratives et criminelles et à la procédure du dit Etat.

Article 9.

Les navires de commerce de tous les pays peuvent transiter librement par les eaux territoriales, mais ils sont soumis aux lois et règlements de la République à laquelle appartiennent lesdites eaux territoriales.

Ni les navires de guerre, ni ceux de commerce ne peuvent séjourner

dans les eaux territoriales, ni s'y livrer à la pêche, ni y accomplir aucun acte contraire à ses lois et règlements, sans l'autorisation des dites Républiques.

Article 11.

Les délits commis à bord d'un navire marchand pendant la traversée de la mer territoriale appartenant à une République américaine, sont soumis à la juridiction du pays auquel appartient le navire, à moins qu'ils ne compromettent l'ordre ou la tranquillité publics de la région où ils ont été commis. Dans ce cas les débits relèvent de l'autorité de la République où l'acte incriminé a été commis.

Article 12.

Les Républiques américaines peuvent étendre leur droit de juridiction au delà de la mer territoriale, tout le long de celle-ci sur une distance supplémentaire de . . . milles marins, pour des motifs de sécurité et afin d'assurer la surveillance des mesures sanitaires et douanières.

Article 13.

Les Républiques américaines, dont les côtes sont baignées par la mer et qui possèdent une marine de guerre ou de commerce, ont le droit d'occuper l'étendue de haute mer limitrophe de leurs eaux territoriales respectives, nécessaire à l'établissement d'installations plus ou moins durables, à condition que ce soit dans un but d'intérêt général, notamment :

1. pour servir de base à des aéroplanes ou à des dirigeables non militaires.
2. Pour établir des stations de télégraphie sans fil.
3. Pour établir des stations de câbles sous-marins.
4. Pour installer des phares.
5. Pour procéder à des explorations scientifiques.
6. Pour établir des postes de secours aux naufragés.

Projet N° 18 sur la liberté du transit.

Article 2.

Sous réserve des autres stipulations de la présente Convention, les mesures de réglementation et d'exécution prises par les Républiques américaines, en ce qui concerne les transports effectués à travers les territoires placés sous leur souveraineté ou leur autorité, faciliteront le libre transit par voie ferrée et par voie d'eau, sur les voies en service appropriées au transit international. Il ne sera fait aucune distinction tirée soit de la nationalité des personnes, soit du pavillon des navires ou bateaux, soit des points d'origine, de provenance, d'entrée, de sortie ou de destination, soit de toute considération relative à la propriété des marchandises, des navires, bateaux, voitures, wagons ou autres instruments de transport.

En vue d'assurer l'application des dispositions du présent article, les Républiques américaines autoriseront le transit à travers leurs eaux territoriales, conformément aux conditions et réserves d'usage.

ANNEXE VI

Premier projet de Convention de M. Schücking¹.

Article premier.

Le caractère et le contenu des droits de l'Etat côtier.

L'Etat a un droit illimité sur une zone qui baigne sa côte, tant que selon le droit international général, les droits d'usage commun de la communauté internationale ou des droits particuliers d'un Etat ne s'opposent pas à ce droit de domination.

Le droit de domination comporte les droits sur les airs au-dessus de la dite mer, le sol et le sous-sol au-dessous.

Article 2.

Etendue des droits de l'Etat riverain.

La zone de la mer côtière s'étend à 6 milles marins (60 au degré de latitude) de la laisse de basse marée sur toute l'étendue des côtes.

Seront maintenus les droits des autres Etats qui ont été exercés comme résultant de l'usage commun de la haute mer ou des traités particuliers.

Les Etats peuvent appliquer leurs droits de domination en se basant sur les usages et dans les limites de leur étendue au delà de la zone de domination dans les domaines suivants : police de sûreté contre la possibilité des exercices militaires des autres Etats; police douanière et sanitaire. Les autres droits, au delà de la zone de domination, ne peuvent être, par l'organe mentionné à l'article 3, adjugés à l'Etat riverain, que sur la base d'un besoin urgent démontré. Une telle adjudication ne peut jamais s'étendre à des droits de jouissance économique exclusive en dehors de la mer territoriale.

Article 3.

Office International des Eaux et enregistrement dans les registres Internationaux des eaux.

Les Etats participant à la Convention s'obligent à créer un *Office International des eaux*.

La tâche de cet Office est la constatation des droits dont sont titulaires les Etats dans la zone stable des Etats riverains étrangers ou les Etats riverains eux-mêmes, en dehors de la zone stable.

L'enregistrement d'un droit dans le registre international des Eaux,

(1) S. D. N. C 196, M. 70, 1927 V. Rapport au Conseil de la S. D. N., p. 58.

au profit d'un Etat dans une mer territoriale étrangère, est au profit de tous les Etats, si ce droit est fondé sur un usage commun.

Pour la présentation de ces droits comme de ceux qui sont prétendus par un Etat riverain en dehors de la zone stable se basant sur l'usage, un délai d'exclusion de est fixé par l'Office International des Eaux.

Les titres de droit doivent être présentés et enregistrés. La charge de la preuve est à celui qui demande un enregistrement à son profit. Les demandes doivent être communiquées à tous les Etats membres de la Convention.

Dans un délai à fixer, opposition peut être invoquée. Sur l'opposition, décide en première instance une commission mixte composée d'experts et de juristes. Contre sa décision, l'appel est admis à la Cour permanente de justice internationale. L'enregistrement accompli est communiqué à tous les Etats. Le registre devra être publié.

La même procédure aura lieu dans le cas où un Etat prétendra avoir un besoin urgent et nouveau au dehors de son domaine de domination dans la mer territoriale. Il est tenu à faire une demande auprès de l'Office International des Eaux, qui ne peut adjuger le droit, qu'après publication de sa demande, si elle ne donne lieu à aucune opposition. L'opposition a pour conséquence une procédure auprès de la Commission mixte dans laquelle l'Etat prétendant doit prouver qu'il ne peut satisfaire autrement aux intérêts exigeant une protection.

Aussi pour ce cas, l'appel à la Cour permanente de justice internationale est possible.

Simultanément, l'Office International des Eaux est chargé d'éditer des cartes maritimes qui assignent les zones de la mer territoriale.

Article 4.

Baies.

Pour les baies, qui sont environnées de terres d'un seul Etat, la mer territoriale suit les sinuosités de la côte, sauf qu'elle est mesurée à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie, dans la partie la plus rapprochée de l'ouverture vers la mer, où l'écart entre les deux côtes de la baie est de 12 milles marins de largeur, à moins qu'un usage continu et séculaire n'ait consacré une largeur plus grande.

Pour les baies qui sont environnées de terres de deux ou plusieurs Etats, la mer territoriale suit les sinuosités de la côte.

Pour la reconnaissance des droits, qui sont en contradiction avec le contenu des règles générales, les dispositions de l'article 3 sur la présentation et l'enregistrement dans le registre international des eaux devront être appliquées. A l'avenir de tels droits ne pourront plus être acquis.

Article 5.

Iles.

Si des îles naturelles non constamment submergées sont préposées à une côte, la zone intérieure de la mer sera mesurée à partir de ces îles, excepté le cas où des îles seraient éloignées du continent de telle

manière qu'elles ne se trouveraient plus dans la zone de la mer territoriale, si celle-ci était mesurée à partir du continent. Dans ce cas l'île a une mer territoriale à elle.

Article 6.

Détroits.

Le régime des détroits actuellement soumis à des conventions spéciales demeure réservé.

Dans les détroits dont les côtes appartiennent au même Etat, la mer est territoriale, bien que l'écartement des côtes dépasse 12 milles, si, à chaque entrée du détroit, cette distance n'est pas dépassée.

Les détroits dont l'écart n'excède pas 12 milles et dont les côtes appartiennent à des Etats différents font partie de la mer territoriale jusqu'à la ligne médiane.

Article 7.

Passage inoffensif.

Tous les navires, sans distinction, ont le droit de passage inoffensif par la mer territoriale. Pour les navires sous-marins, ce droit dépend de l'obligation de passage à la surface. Le droit de passage comporte le droit de séjour, dans la mesure où il paraît nécessaire pour la navigation.

En ce qui concerne le séjour des navires de guerre, voir l'article 12. Le droit de libre passage comporte le droit de passage de personnes et de marchandises, indépendamment de l'accès du territoire étranger ferme.

Article 8.

Cabotage.

Tout Etat riverain a le droit de réserver à son propre pavillon le transport des voyageurs et des marchandises chargées à un port sous son autorité et déchargées à un autre port de la même mer territoriale se trouvant également sous son autorité. L'Etat, qui ne réserve pas à son propre pavillon les transports ci-dessus spécifiés, peut néanmoins, à l'égard d'un co-riverain qui se le réserve, refuser le bénéfice de l'égalité de traitement en ce qui concerne les dits transports.

Article 9.

Juridiction.

Les navires des nations étrangères, qui sont de passage dans la mer territoriale, ne sont pas, par là même, assujettis à la juridiction civile de l'Etat riverain.

Aussi les crimes et délits commis à bord d'un navire étranger de passage dans la mer territoriale par des personnes qui se trouvent à bord de ces navires envers des personnes ou des choses à bord de ces mêmes navires sont, comme tels, en dehors de la juridiction de l'Etat riverain.

Les délits, dont les conséquences dépassent le bord du navire ou le cercle de personnes en faisant partie, sont soumis à la juridiction pénale de l'Etat riverain, en tant qu'ils représentent des faits punissables

selon son ordre juridique établi et que ses tribunaux sont compétents pour les connaître.

Article 10.

Règlements.

A l'intérieur de sa mer territoriale, l'Etat riverain exercera la législation et l'administration dans les buts suivants : Règlement de la navigation, conservation des signaux maritimes et des phares, mesures préventives contre les naufrages, règlement du pilotage, protection des câbles sous-marins, règlement du contrôle de douane, y compris le contrôle de marchandises dont l'entrée et la sortie sont prohibées, contrôle sur l'exercice de la pêche, l'hygiène, l'assistance maritime, l'abordage.

L'Etat riverain a le droit d'étendre sa législation et son administration sur d'autres domaines, quand il s'agit d'intérêts dignes à protéger dans la mer territoriale.

Pour autant que le droit de l'Etat riverain en ce qui concerne la législation et l'administration s'étend, on doit lui accorder aussi les moyens de contrainte nécessaires pour faire respecter la puissance de sa juridiction, afin de lui permettre de réagir contre les infractions.

L'Etat riverain a le droit de continuer sur la haute mer la poursuite commencée dans la mer territoriale, d'arrêter et de juger le navire qui aurait commis une infraction dans les limites de ses eaux. En cas de capture sur la haute mer, le fait sera toutefois notifié sans délai à l'Etat dont le navire porte le pavillon. La poursuite est interrompue, dès que le navire entre dans la mer territoriale de son pays ou d'une tierce Puissance. Le droit de poursuite cesse, dès que le navire sera entré dans un port de son pays ou d'une tierce Puissance.

Sur le parcours de la mer territoriale, il ne pourra être perçu de redevances d'aucune espèce, autres que des redevances affectées à couvrir les dépenses de surveillance et d'administration. Les droits ou taxes seront appliqués dans des conditions d'égalité.

Les règles édictées par les Etats riverains concernant leur mer territoriale sont à enregistrer par l'Office International des eaux et seront publiées par lui.

Article 11.

Richesses de la mer, du sol et du sous-sol.

Vu son droit de domination sur la mer territoriale l'Etat riverain exerce à son profit et à celui de ses nationaux un droit d'occupation exclusif sur les richesses de la mer, du sol et du sous-sol.

Article 12.

Navires de guerre.

L'exercice du droit de libre passage des navires de guerre peut être assujéti à des règles spéciales par l'Etat riverain. Les navires de guerre étrangers admis dans les eaux territoriales étrangères, doivent respecter les lois et règlements locaux, notamment ceux qui concernent la navigation, le stationnement et la police sanitaire, En cas de contra-

vention grave et persistante, le commandant après avis officieux et courtois resté sans effet, pourrait être invité et, au besoin, contraint à reprendre la mer. Il en serait de même, si les autorités locales jugeaient que la présence du navire est une cause de danger pour la sûreté de l'Etat. Mais, à moins d'extrême urgence, ces mesures rigoureuses ne doivent être employées, que sur l'ordre du Gouvernement Central du Pays.

En cas de contravention simple, on doit recourir à la voie diplomatique.

Article 13.

Juridiction sur les navires de commerce étrangers dans les ports maritimes.

Dans les ports maritimes, les navires de commerce étrangers sont assujettis sans restriction à la juridiction civile, ainsi qu'à la juridiction non litigieuse de l'Etat riverain.

La juridiction pénale de l'Etat riverain se restreint au châtement des délits commis à bord qui ne sont pas dirigés contre une personne appartenant à l'équipage ou contre les passagers et leur fortune. La juridiction pénale est aussi restreinte au cas où l'aide des autorités du port a été demandée par le Capitaine du navire et pour les cas dans lesquels la paix publique ou le bon ordre dans le port ont été troublés.

Article 14.

Solution des conflits.

Tous les conflits qui surgissent par l'application ou l'interprétation de cette convention sont soumis à la décision obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale ou d'un tribunal d'arbitrage constitué par la volonté concordante des parties.

Signé : D^r Walther SCHÜKING.

Professeur de droit public, Membre de la Cour Permanente d'arbitrage, Membre du Reichstag, Membre de l'Institut de Droit International, Membre correspondant de l'Institut américain de droit international.

ANNEXE VII

Projet de Convention modifié par M. Schücking à la suite des discussions du Comité d'Experts ¹.

Article premier.

Le caractère et le contenu des droits de l'Etat côtier.

L'Etat a un droit de souveraineté sur une zone qui baigne sa côte tant que, selon le droit international général, les droits d'usage commun de la communauté internationale ou des droits particuliers d'un Etat ne s'opposent pas à ce droit de souveraineté.

Le droit de souveraineté comporte les droits sur les airs, au-dessus de la dite mer, le sol et le sous-sol au-dessous.

Article 2

Etendue des droits de l'Etat riverain.

La zone de la mer côtière s'étend à trois milles marins (60 au degré de latitude) de la laisse de basse marée sur toute l'étendue des côtes. Au delà de la zone de souveraineté les Etats peuvent exercer des droits administratifs, en se basant, ou sur les usages, ou sur un besoin essentiel. Sont inclus les droits de juridiction nécessaires à leur protection. Au delà de la zone de souveraineté, les droits de jouissance économique exclusive ne peuvent pas être exercés.

Les droits exclusifs de pêche demeurent soumis aux pratiques et conventions existantes.

Article 3.

Office des eaux. Supprimé.

Article 4.

Baies.

Pour les baies qui sont environnées de terres d'un seul Etat, la mer territoriale suit les sinuosités de la côte, sauf qu'elle est mesurée à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie, dans la partie la plus rapprochée de l'ouverture vers la mer, où l'écart entre les deux côtes de la baie est de dix milles marins de largeur, à moins qu'un usage continu et séculaire n'ait consacré une largeur plus grande. Les eaux de ces baies sont à assimiler à des eaux intérieures.

Pour les baies qui sont environnées de terres de deux ou plusieurs Etats, la mer territoriale suit les sinuosités de la côte.

(1) S. D. N., op. cit., p. 72.

Article 5.

Iles.

Si des îles naturelles, non constamment submergées, sont situées en face d'une côte, la zone intérieure de la mer sera mesurée à partir de ces îles, excepté le cas où des îles seraient éloignées du continent de telle manière qu'elles ne se trouveraient plus dans la zone de la mer territoriale, si celle-ci était mesurée à partir du continent. Dans ce cas, l'île a une mer territoriale à elle.

S'il s'agit d'un archipel, les îles qui le constituent seront considérées comme formant un ensemble et l'étendue de la mer territoriale sera comptée à partir des îles les plus éloignées du centre de l'archipel.

Article 6.

Détroits.

Le régime des détroits, actuellement soumis à des conventions spéciales, demeure réservé. Dans les détroits dont les côtes appartiennent au même Etat, la mer est territoriale bien que l'écartement des côtes dépasse dix milles, si, à chaque entrée du détroit, cette distance n'est pas dépassée.

Les détroits dont l'écart n'excède pas dix milles et dont les côtes appartiennent à des Etats différents font partie de la mer territoriale jusqu'à la ligne médiane.

Article 7.

Passage inoffensif.

Tous les navires, sans distinction, ont le droit de passage inoffensif par la mer territoriale. Pour les navires sous-marins, ce droit dépend de l'obligation du passage à la surface. Le droit de passage comporte le droit de séjour dans la mesure où il paraît nécessaire pour la navigation. En ce qui concerne le séjour des navires de guerre, voir l'article 12.

Le droit de libre passage comporte le droit de passage des personnes et des marchandises, indépendamment de l'accès du territoire étranger ferme.

Article 8.

Cabotage.

Supprimé.

Article 9.

Juridiction.

Les navires de nations étrangères, qui sont de passage dans la mer territoriale, ne sont pas, par là même, assujettis à la juridiction civile de l'Etat riverain.

Aussi, les crimes et délits commis à bord d'un navire étranger de passage dans la mer territoriale, par des personnes qui se trouvent à bord de ces navires envers des personnes ou des choses à bord de ces mêmes navires, sont, comme tels, en dehors de la juridiction de l'Etat riverain.

Les délits, dont les conséquences dépassent le bord du navire ou le cercle des personnes en faisant partie, sont soumis à la juridiction pé-

nale de l'Etat riverain, en tant qu'ils représentent des faits punissables selon son ordre juridique établi et que ses tribunaux sont compétents pour en connaître.

Comme délits, dont les conséquences dépassent le bord du navire ou le cercle des personnes en faisant partie, doivent être considérés tous les délits, qui troublent la paix publique ou le bon ordre de la mer territoriale.

Article 10.

Règlements.

A l'intérieur de sa mer territoriale, l'Etat riverain fera sa législation et exercera son administration sur tous les domaines de l'activité publique, sauf les restrictions établies par la présente Convention et il pourra employer les moyens de contrainte nécessaires pour faire respecter sa juridiction, afin de lui permettre de réagir contre les infractions.

L'Etat riverain a le droit de continuer sur la haute mer la poursuite commencée dans la mer territoriale, d'arrêter et de juger le navire, qui aurait commis une infraction dans les limites de ses eaux. En cas de capture sur la haute mer, le fait sera, toutefois, notifié sans délai à l'Etat, dont le navire porte le pavillon. La poursuite est interrompue, dès que le navire entre dans la mer territoriale de son pays ou d'une tierce Puissance. Le droit de poursuite cesse, dès que le navire sera entré dans un port de son pays ou d'une tierce Puissance.

Sur le parcours de la mer territoriale, il ne pourra être perçu de redevances d'aucune espèce, autres que des redevances affectées à couvrir les dépenses de surveillance et d'administration. Les droits ou taxes seront appliqués dans des conditions d'égalité. Sont exceptés de ces redevances, les navires qui ne sont entrés dans la mer territoriale, que par des circonstances de force majeure ou de malheur.

Article 11.

Richesses de la mer, du sol et du sous-sol.

Vu son droit de souveraineté sur la mer territoriale, l'Etat riverain exerce à son profit et à celui de ses nationaux un droit d'occupation exclusif sur les richesses de la mer, du sol et du sous-sol.

En ce qui concerne les droits de pêche, renvoi est fait à l'article 2, alinéa 2.

Article 12.

Navires de guerre.

L'exercice du droit de libre passage des navires de guerre peut être assujéti à des règles spéciales par l'Etat riverain. Les navires de guerre étrangers, admis dans les mers territoriales étrangères, doivent respecter les lois et règlements locaux, notamment ceux qui concernent la navigation, le stationnement et la police sanitaire. En cas de contravention grave et persistante, le commandant après avis officieux et courtois resté sans effet, pourrait être invité et au besoin contraint à reprendre la mer.

Il en serait de même, si les autorités locales jugeaient que la pré-

sence du navire est une cause de danger pour la sûreté de l'Etat. Mais, à moins d'extrême urgence, ces mesures rigoureuses ne doivent être employées, que sur l'ordre du gouvernement central du pays.

En cas de contravention simple, on doit recourir à la voie diplomatique.

Article 13.

Jurisdiction sur les navires de commerce étrangers dans les ports maritimes.

Dans les ports maritimes, les navires de commerce étrangers sont assujettis, sans restriction, à la juridiction civile, ainsi qu'à la juridiction non litigieuse de l'Etat riverain.

La juridiction pénale de l'Etat riverain se restreint au châtement des délits commis à bord, qui ne sont pas dirigés contre une personne appartenant à l'équipage ou contre les passagers et leur fortune. La juridiction pénale est aussi restreinte au cas où l'aide des autorités du port a été demandée par le capitaine du navire, et au cas où la paix publique ou le bon ordre dans le port auraient été troublés.

Article 14.

Solution des conflits.

Supprimé.

ANNEXE VIII

Bases de discussion rédifiées par le Comité préparatoire dans l'ordre que ledit Comité a jugé préférable en vue des délibérations de la Conférence de Codification ¹.

CONDITION DES EAUX TERRITORIALES

Base de discussion n° 1.

L'Etat a la souveraineté sur une zone de mer baignant ses côtes; cette zone constitue ses eaux territoriales.

Base de discussion n° 2.

La souveraineté de l'Etat riverain s'étend à l'espace atmosphérique au-dessus de ses eaux territoriales, ainsi qu'au sol recouvert par ces eaux et au sous-sol.

ETENDUES DES EAUX TERRITORIALES.

Base de discussion n° 3.

L'étendue des eaux territoriales soumises à la souveraineté de l'Etat riverain est de trois milles marins.

Base de discussion n° 4.

Toutefois l'étendue des eaux territoriales soumises à la souveraineté de l'Etat riverain sera pour les Etats ci-dessous énumérés, fixée comme suit :

Base de discussion N° 5.

Sur la haute mer contiguë aux eaux territoriales, l'Etat riverain peut prendre les mesures de contrôle nécessaires en vue d'éviter sur son territoire ou dans ses eaux territoriales soit les contraventions à ses lois de police douanière ou sanitaire, soit les atteintes à sa sûreté de la part de navires étrangers.

Ces mesures de contrôle ne pourront être prises au delà de douze milles marins à compter de la côte.

LIMITE DES EAUX TERRITORIALES.

Base de discussion n° 6.

Sous réserve des dispositions concernant les baies et les îles, l'éten-

(1) S. D. N. Questions juridiques. Conférence pour la Codification du D. I. Bases de discussion T. II. Eaux territoriales C. 74, M. 39, 1929, V. Genève 1929.

due des eaux territoriales se compte à partir de la laisse de basse mer, le long de toutes les côtes.

Base de discussion n° 7.

Pour les baies dont un seul Etat est riverain, l'étendue des eaux territoriales sera mesurée à partir d'une ligne droite tirée en travers de l'ouverture de la baie; si l'ouverture de la baie excède 10 milles, cette ligne sera tirée en travers de la baie dans la partie la plus rapprochée de l'entrée, au premier point où l'ouverture n'excède pas dix milles.

Base de discussion n° 8.

L'étendue des eaux territoriales sera mesurée à partir d'une ligne droite tirée au travers de l'ouverture de la baie, quelle que soit la largeur de celle-ci, si, d'après l'usage, cette baie relève de la seule autorité de l'Etat riverain. La preuve de cet usage incombe à cet Etat.

Base de discussion n° 9.

Si deux ou plusieurs Etats sont riverains d'une baie ou d'un estuaire dont l'ouverture n'excède pas 10 milles, les eaux territoriales de chaque Etat riverain se mesurent à partir de la laisse de basse mer, le long de la côte.

Base de discussion n° 10.

Devant les ports, les eaux territoriales sont mesurées à partir d'une ligne tracée entre les ouvrages fixes les plus avancés du port.

Base de discussion n° 11.

Devant les rades qui servent au chargement et au déchargement des navires et qui, à cet effet, on fait l'objet d'une délimitation, les eaux territoriales sont mesurées à partir de la limite extérieure de la rade. Il appartiendra à l'Etat riverain de faire connaître, quelles rades sont effectivement employées à cet usage et quelles sont leurs limites servant de base à l'étendue des eaux territoriales.

Base de discussion n° 12.

Chaque île comporte des eaux territoriales qui lui sont propres.

Base de discussion n° 13.

S'il s'agit d'un groupe d'îles appartenant à un même Etat et dont la distance de proche en proche, à la périphérie, ne dépasse pas le double de l'étendue des eaux territoriales, la zone des eaux territoriales sera comptée à partir des îles extérieures du groupe. Les eaux comprises dans le groupe sont également eaux territoriales.

Il en est de même lorsque des îles sont à une distance de la cote qui ne dépasse pas le double de l'étendue des eaux territoriales.

Base de discussion n° 14.

Pour qu'une île puisse comporter des eaux territoriales qui lui soient propres, il faut qu'elle se trouve d'une manière permanente au-dessus de la marée haute.

Pour qu'une île, située dans les eaux territoriales d'une autre île

ou d'un continent, soit prise en considération pour fixer l'étendue des eaux territoriales, il suffit qu'elle émerge à marée basse.

Base de discussion n° 15.

Lorsqu'un seul Etat est riverain d'un détroit et que la largeur de celui-ci, à ses entrées, n'excède pas le double de l'étendue des eaux territoriales, toutes les eaux du détroit constituent des eaux territoriales de l'Etat riverain.

Base de discussion n° 16.

Lorsque deux Etats sont riverains d'un détroit dont la largeur n'excède pas le double de l'étendue des eaux territoriales, les eaux territoriales de chaque Etat riverain s'étendent en principe, jusqu'à la ligne médiane; si la largeur du détroit est plus grande, l'étendue des eaux territoriales de chaque Etat riverain est fixée conformément au droit commun.

Base de discussion n° 17.

Si un détroit sert seulement d'accès à une mer intérieure, les règles applicables aux baies s'appliquent à ce détroit et à cette mer.

Base de discussion n° 18.

La ligne de démarcation entre les eaux intérieures et les eaux territoriales est la ligne qui sert de base pour la détermination des eaux territoriales devant les baies, les ports et les rades.

Les eaux d'un fleuve constituent des eaux intérieures jusqu'au point où se fleuve se jette directement dans la mer, quelle que soit sa largeur à ce point. Si le fleuve se jette dans un estuaire les règles applicables aux baies s'appliquent à cet estuaire.

CONDITION DES NAVIRES ÉTRANGERS DANS LES EAUX TERRITORIALES.

Base de discussion n° 19.

L'Etat riverain doit reconnaître aux navires de commerce étrangers le droit de passage inoffensif dans ses eaux territoriales; les règlements de police et de navigation auxquels les navires seraient soumis doivent être appliqués de manière que ce droit de passage soit respecté dans des conditions d'entière égalité.

Le droit de passage inoffensif s'étend aux personnes et aux marchandises.

Le droit de passage comporte le droit de séjour dans la mesure où il est nécessaire pour la navigation.

Base de discussion n° 20.

L'Etat riverain doit reconnaître le droit de passage inoffensif dans ses eaux territoriales aux bâtiments de guerre étrangers, y compris les sous-marins naviguant en surface.

L'Etat riverain a le droit de régler les conditions de séjour des bâtiments de guerre étrangers dans ses eaux territoriales, sans pouvoir interdire ce séjour en cas d'avaries ou de relâche forcée.

Base de discussion n° 21.

Les bâtiments de guerre doivent dans les eaux territoriales étrangères respecter les lois et règlements locaux. En cas de contravention, l'attention du Commandant sera attirée sur ce point; faute par lui de tenir compte de cette observation, le départ du navire pourra être exigé.

Base de discussion n° 25.

Il ne peut être perçu de taxe sur les navires étrangers en raison de leur passage dans les eaux territoriales.

Des taxes ne peuvent être perçues sur un navire étranger passant dans les eaux territoriales, qu'en rémunération de services particuliers rendus à ce navire. Ces taxes seront appliquées dans des conditions d'égalité.

Base de discussion n° 22.

La juridiction pénale de l'Etat riverain ne pourra être exercée, en cas de crimes ou délits commis à bord d'un navire de commerce étranger de passage dans ses eaux territoriales que 1°) si les conséquences de ces crimes ou délits s'étendent hors du navire, ou 2°) s'ils sont de nature à troubler la paix publique de ce pays où le bon ordre dans ses eaux territoriales, ou 3°) si l'assistance des autorités locales a été demandée par le capitaine du navire ou le Consul de l'Etat dont le navire porte le pavillon.

Base de discussion n° 23.

Un individu recherché par la justice de l'Etat riverain peut être arrêté à bord d'un navire de commerce étranger, dans les eaux territoriales de cet Etat.

Base de discussion n° 24.

Lorsqu'un navire de commerce étranger traverse les eaux territoriales sans être en provenance ou à destination d'un port de l'Etat riverain, les autorités de cet Etat ne pourront détourner ce navire de sa route pour l'exercice sur lui de mesures d'exécution ou de mesures conservatoires en matière civile, que si ces mesures sont prises à la suite de faits qui se sont produits dans les eaux de cet Etat et dont les effets se sont étendus hors du navire.

CONDITION DES NAVIRES ÉTRANGERS DANS LES PORTS.

Base de discussion n° 27.

La juridiction pénale de l'Etat ne pourra être exercée en cas de crime ou délit commis à bord d'un navire de commerce étranger dans un port que : 1°) si ce crime ou délit a été commis par ou contre des personnes étrangères à l'équipage, ou 2°) si de l'avis de l'autorité locale compétente il est de nature à troubler la tranquillité du port, ou 3°) si l'assistance des autorités locales a été demandée par le capitaine du navire, le consul du pays dont le navire porte le pavillon ou une personne directement intéressée.

Base de discussion n° 28.

Les autorités locales ont le droit d'arrêter un délinquant à bord d'un navire de commerce étranger se trouvant dans un port, même lorsque l'arrestation est motivée par un délit commis hors du navire en question.

CONTINUATION EN HAUTE MER D'UNE POURSUITE COMMENCÉE
DANS LES EAUX TERRITORIALES.

Base de discussion n° 26.

La poursuite d'un navire étranger, régulièrement commencée par l'Etat riverain dans ses eaux territoriales, pour infraction à ses lois et règlements, peut être continuée en haute mer et l'Etat riverain a la faculté d'arrêter et de juger le navire ainsi poursuivi, à condition que cette poursuite n'ait pas été interrompue. Le droit de poursuite cesse, dès que le navire poursuivi entre dans les eaux territoriales de son pays ou d'une tierce Puissance.

En cas de capture en haute mer ainsi effectuée, le fait sera notifié sans délai à l'Etat, dont le navire capturé porte le pavillon.

ANNEXE IX

Actes de la Conférence pour la Codification du Droit International (La Haye 1930).

Extrait du Rapport de la deuxième Sous-commission
annexé au Rapport de la deuxième Commission (Eaux territoriales) ¹.

Détermination du statut des eaux des échancrures.

Proposition de la délégation des Etats-Unis d'Amérique.

S'il s'agit d'une baie ou d'un estuaire dont les côtes appartiennent à un seul Etat, ou à deux ou plusieurs Etats, qui ont conclu un accord au sujet de la division des eaux de la baie ou de l'estuaire, la détermination du Statut des eaux de la baie ou de l'estuaire sera effectuée comme suit :

1. Sur une carte, une ligne droite d'une longueur maximum de dix milles marins sera tirée comme suit, en travers de la baie ou de l'estuaire : la ligne sera tirée entre les deux promontoires ou convexités marquées de la côte qui embrassent l'échancrure ou convexité marquée comprenant la baie ou l'estuaire, si la distance entre les deux promontoires ne dépasse pas dix milles marins; s'il en est autrement, la ligne sera tirée par le point le plus proche de l'entrée auquel la largeur ne dépasse pas dix milles marins.

2. La courbe tangente à tous les arcs de cercle, ayant un rayon égal au quart de la longueur de la ligne droite tracée en travers de la baie ou de l'estuaire, sera alors tirée de tous les points de la côte du continent (quelle que soit la ligne du niveau de mer adoptée dans les cartes de l'Etat riverain), mais ces arcs de cercle ne seront pas tracés autour des îles, lorsqu'on appliquera la méthode décrite immédiatement ci-après.

3. Si la surface, qui se trouve à l'intérieur de la ligne droite et de la courbe tangente aux arcs de cercle, dépasse la surface d'un demi cercle dont le diamètre est égal à la moitié de la longueur de la ligne droite tirée en travers de la baie ou de l'estuaire, les eaux de la baie ou de l'estuaire qui se trouvent à l'intérieur de la ligne droite seront considérées, aux fins de la présente convention, comme des eaux intérieures, autrement elles ne seront pas considérées comme telles.

(1) S. D. N. Questions juridiques. Actes de la Conférence de codification. Vol. III. P. V. de la 2^e Commission, C. 351. M. 145, 1930 V, pp. 218 et 219.

Lorsque le statut des eaux d'une baie ou d'un estuaire aura été déterminé de la manière ci-dessus exposée, il sera procédé comme suit à la délimitation des eaux territoriales.

1°. Si les eaux de la baie ou de l'estuaire sont reconnues comme eaux intérieures, la ligne droite tirée en travers de l'entrée ou en travers de la baie ou de l'estuaire sera considérée comme la frontière entre les eaux intérieures et les eaux territoriales et la zone des eaux territoriales de trois milles sera mesurée vers le large à partir de cette ligne de la même manière que si celle-ci faisait partie de la côte.

2°. S'il n'en est pas ainsi, la zone des eaux territoriales sera mesurée vers le large à partir de tous les points situés sur la ligne de la côte.

3°. Dans l'un et l'autre cas, des arcs de cercle d'un rayon de trois milles seront tracés autour des côtes des îles (s'il y en a) conformément aux dispositions relatives à la délimitation des eaux territoriales autour des îles.

Proposition transactionnelle de la Délégation française.

Pour les échancrures, dont un seul Etat est riverain, l'étendue de la mer territoriale pourra être mesurée à partir d'une ligne droite tirée en travers de l'ouverture de l'échancrure, à la condition que la longueur de cette ligne ne dépasse pas dix milles et que l'échancrure puisse être qualifiée baie.

Pour qu'une échancrure puisse être qualifiée baie, il faut que la surface comprise entre la courbe de la côte et sa corde soit égale ou supérieure à la surface du segment de cercle, dont le centre est situé sur le perpendiculaire à la corde en son milieu, à une distance de la corde égale à la moitié de la longueur de cette corde, et dont le rayon est égal à la distance, qui sépare ce point d'une extrémité de la courbe.

ANNEXE X

Acte final de la Conférence pour la Codification du Droit International tenue à La Haye en mars-avril 1930¹.

Les Gouvernements de l'Union Sud-Africaine, de l'Allemagne, des Etats-Unis d'Amérique, de l'Australie, de l'Autriche, de la Belgique, des Etats-Unis du Brésil, du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et Irlande du Nord, de la Bulgarie, du Canada, du Chili, de la Colombie, de Cuba, du Danemark, de la ville libre de Dantzig, de l'Egypte, de l'Espagne, de l'Estonie, de la Finlande, de la France, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Inde, de l'Etat libre d'Irlande, de l'Islande, de l'Italie, du Japon, de la Lettonie, du Luxembourg, des Etats-Unis du Mexique, de Monaco, du Nicaragua, de la Norvège, des Pays-Bas, du Pérou, de la Perse, de la Pologne, du Portugal, de la Roumanie, du Salvador, de la Suède, de la Suisse, de la Tchécoslovaquie, de la Turquie, de l'Uruguay, de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes et de la Yougoslavie.

Ayant accepté l'invitation, qui leur a été adressée par le Conseil de la S. D. N., conformément à une décision de l'Assemblée de la S. D. N. en date du 27 septembre 1927, de participer à une Conférence pour la Codification du Droit International.

Ont en conséquence, désigné comme *Délégués*, conseillers techniques et secrétaires :

(Liste des noms)

qui se sont réunis à La Haye, le 13 mars 1930, sous la présidence de M. Heemskerk, ancien premier ministre des Pays-Bas, assisté de M. J.-A. Buero, Conseiller juridique du Secrétariat de la S. D. N. comme secrétaire général, tous deux ayant été désignés en cette qualité par le Conseil de la S. D. N.

M. David Hunter Miller (Etats-Unis d'Amérique), Dr Harukazu Nagaoaka (Japon) et M. Eduardo Suarez (Mexique) ont été élus vice-présidents.

M. H. Daniels, secrétaire au Ministère des Affaires Etrangères des Pays-Bas, a été désigné comme secrétaire général adjoint.

Les trois questions à l'ordre du jour de la Conférence à savoir :

Nationalité, Eaux territoriales et Responsabilité des Etats pour dommages causés sur leurs territoires à la personne et aux biens des étrangers, ont été soumises chacune à l'examen d'une Commission.

(1) S. D. N. Questions juridiques. Actes de la Conférence de Codification. C. 351, M 145, 1930 V, Genève 1930.

La Commission de la Nationalité a été présidée par M. N. Politis (Grèce) assisté de M. Chao-Chu-Wu (Chine), vice-président et de M. J. G. Guerrero (Salvador), rapporteur.

La Commission des Eaux territoriales a été présidée par M. Göppert (Allemagne) assisté de M. Antonio Goicoechea (Espagne), vice-président et de M. J. P. A. François (Pays-Bas), rapporteur.

La Commission de la Responsabilité a été présidée par M. Jules Basdevant (France), assisté de M. A. Diaz de Villar (Cuba), vice-président et de M. C. de Visscher (Belgique), rapporteur.

La Conférence a aussi désigné un Comité de rédaction composé de M. Amedeo Giannini (Italie) président, M. E. Pépin (France), rapporteur, et de M. W. E. Beckett (Royaume-Uni), M. Miguel Cruchaga-Tocornal (Chili), M. Manley O. Hudson (Etats-Unis d'Amérique), M. Henri Rolin (Belgique).

A la suite des délibérations consignées dans les procès-verbaux des séances plénières et des séances de commission qui ont eu lieu du 13 mars au 12 avril 1930, un certain nombre d'actes, résolutions, recommandations et vœux ont été élaborés.

A. — *Nationalité.*

Les dispositions élaborées par la Commission de la nationalité ont fait l'objet de la Convention et des Protocoles suivants :

1. Convention concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité.
2. Protocole relatif aux obligations militaires dans certains cas de double nationalité.
3. Protocole relatif à un cas d'apatridie.
4. Protocole spécial relatif à l'apatridie.

Cette Convention et ces Protocoles forment autant d'actes séparés qui porteront la date de ce jour et resteront jusqu'au 31 décembre 1930 ouverts à la signature.

De plus, les vœux suivants ont été émis :

I. La Conférence, à l'unanimité, estime hautement désirable que les Etats s'efforcent, dans l'exercice de leur liberté de réglementation en matière de nationalité, de réduire autant que possible les cas d'apatridie,

et que la S. D. N. continue l'œuvre qu'elle a déjà entreprise en vue d'arriver à une entente internationale sur ce grave problème.

II. La Conférence recommande aux Etats d'examiner s'il serait désirable que, dans le cas où un individu perd sa nationalité sans en acquérir une autre, l'Etat dont il possédait en dernier lieu la nationalité doive l'admettre sur son territoire, à la demande du pays où il réside, et à des conditions autres que celles spécifiées au Protocole spécial relatif à l'apatridie, adopté par la Conférence.

III. La Conférence, à l'unanimité, estime hautement souhaitable que les Etats s'efforcent, dans l'exercice de leur liberté de réglementation

en matière de nationalité, de réduire autant que possible les cas de double nationalité,

et que la S. D. N. envisage les moyens de réaliser une entente internationale au sujet de la solution des différents conflits résultant du fait qu'un individu possède deux ou plusieurs nationalités.

IV. La Conférence recommande aux Etats d'adopter des mesures législatives en vue de faciliter aux individus ayant à leur naissance plusieurs nationalités, la renonciation à la nationalité des pays dans lesquels ils ne résident pas, sans faire dépendre cette renonciation de conditions qui ne seraient pas indispensables.

V. Il est désirable que les Etats appliquent le principe que l'acquisition d'une nationalité étrangère par voie de naturalisation entraîne la perte de la nationalité antérieure.

Il est également désirable, tant que le principe ci-dessus ne sera pas universellement appliqué, que les Etats, avant d'attribuer leur nationalité par voie de naturalisation, se préoccupent de savoir si l'intéressé a rempli ou est en mesure de remplir les conditions requises par la loi de son pays pour la perte de sa nationalité.

VI. La Conférence recommande aux Etats l'examen de la question de savoir s'il ne serait pas possible :

1. De consacrer dans leur droit le principe de l'égalité des sexes en matière de nationalité, en prenant particulièrement en considération l'intérêt des enfants.

2. et de décider spécialement que, désormais, la nationalité de la femme ne sera pas en principe affectée sans son consentement, soit par le seul fait de son mariage, soit par celui du changement de nationalité de son mari.

VII. La Conférence exprime le vœu que la femme qui, tout en ayant perdu par suite de son mariage sa nationalité antérieure, n'a pas acquis celle de son mari, puisse obtenir un passeport de l'Etat dont son mari est ressortissant.

VIII. La Conférence attire l'attention des Etats sur l'utilité d'examiner, à une prochaine conférence, les questions ayant trait à la preuve de la nationalité.

Il serait hautement désirable de déterminer la valeur juridique des certificats de nationalité délivrés par les autorités compétentes et de fixer les conditions de leur reconnaissance par les autres Etats.

B. — *Mer Territoriale.*

La Commission des Eaux territoriales a estimé que l'expression « mer territoriale » était la plus appropriée.

Elle a consigné le résultat de ses travaux dans un Rapport accompagné de trois Annexes.

En outre la Conférence a adopté la Résolution et les vœux suivants :

1. *Résolution.* — La Conférence.

Considérant que les discussions ont fait apparaître sur certaines

questions de fond, des divergences de vues qui, pour le moment, ne permettent pas d'arriver à la conclusion d'une convention relative à la mer territoriale, et

Estimant que cette œuvre de codification doit être continuée :

1°) prie le Conseil de la S. D. N. de communiquer aux Gouvernements les articles, annexés à la présente résolution et concernant le régime juridique de la mer territoriale, qui ont été conçus et approuvés à titre provisoire comme parties éventuelles d'une convention d'ensemble relative à la mer territoriale;

2°) prie le Conseil de la S. D. N. d'inviter les Gouvernements à continuer, à la lumière des discussions de la Conférence, l'étude de l'étendue de la mer territoriale et des questions, connexes et à rechercher les moyens les mieux appropriés pour faciliter l'œuvre de codification.

3°) prie le Conseil de la S. D. N. de bien vouloir examiner, s'il y a lieu d'inviter les Etats maritimes à faire parvenir au secrétaire général des renseignements officiels au sujet des lignes de base adoptées par eux pour la mesure de leurs zones de mer territoriale;

4°) recommande au Conseil de la S. D. N. de convoquer, aussitôt qu'il le jugera opportun, une nouvelle conférence, soit pour la conclusion d'une convention sur l'ensemble des questions relatives à la mer territoriale, soit même, si cela paraissait désirable, d'une convention limitée aux points visés à l'Annexe ci-après :

ANNEXE

Régime juridique de la mer territoriale.

Dispositions générales.

Article 1. — Le territoire de l'Etat comprend une zone de mer désignée dans cette Convention sous le nom de mer territoriale. La souveraineté sur cette zone s'exerce dans les conditions fixées par la présente Convention et par les autres règles du droit international.

Article 2. — Le territoire de l'Etat riverain comprend aussi l'espace atmosphérique au-dessus de la mer territoriale, ainsi que le sol recouvert par cette mer et le sous-sol.

Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte aux conventions et aux autres règles du droit international relatives à l'exercice de la souveraineté dans ces domaines.

Droit de passage.

Article 3. — Le « passage » est le fait de naviguer dans la mer territoriale, soit pour la traverser, sans entrer dans les eaux intérieures, soit pour se rendre dans les eaux intérieures, soit pour prendre le large en venant des eaux intérieures.

Un passage n'est pas inoffensif lorsque le navire utilise la mer territoriale d'un Etat riverain aux fins d'accomplir un acte portant atteinte à la sécurité, à l'ordre public ou aux intérêts fiscaux de cet Etat.

Le passage comprend éventuellement le droit de stoppage et le mouillage mais seulement, dans la mesure où l'arrêt et le mouillage constituent des incidents ordinaires de navigation ou s'imposent au navire en état de relâche forcée ou de détresse.

1. *Navires autres que les bâtiments des marines de guerre.*

Article 4. — L'Etat riverain ne peut entraver le passage inoffensif des navires étrangers dans la mer territoriale.

Les navires sous-marins ont l'obligation de passer en surface.

Article 5. — Le droit de passage ne fait pas obstacle à ce que l'Etat riverain prenne toutes les mesures nécessaires pour prévenir, dans la mer territoriale, toute atteinte à sa sécurité, à son ordre public et à ses intérêts fiscaux, et, en ce qui concerne les navires, se rendant dans les eaux intérieures, toute violation des conditions auxquelles l'admission de ces navires est subordonnée.

Article 6. — Les navires étrangers qui usent du droit de passage devront se conformer aux lois et règlements édictés, en conformité avec la coutume internationale, par l'Etat riverain, notamment en ce qui concerne :

- a) la sécurité du trafic et la conservation des passes et du balisage;
- b) la protection des eaux de l'Etat riverain contre les diverses pollutions auxquelles elles peuvent être exposées du fait des navires;
- c) la conservation des richesses de la mer territoriale;
- d) les droits de pêche, de chasse, et droits analogues appartenant à l'Etat riverain.

L'Etat riverain ne peut, toutefois, établir une discrimination entre les navires étrangers de nationalités diverses, ni, sauf en ce qui concerne la pêche et la chasse, entre les navires nationaux et les navires étrangers.

Article 7. — Il ne peut être perçu de taxes sur les navires étrangers en raison de leur simple passage dans la mer territoriale.

Des taxes ne peuvent être perçues sur un navire étranger passant dans la mer territoriale, qu'en rémunération de services particuliers rendus à ce navire. Ces taxes seront perçues sans discrimination.

Article 8. — L'Etat riverain ne peut procéder, à bord d'un navire étranger passant dans la mer territoriale, à l'arrestation d'une personne ou à des actes d'instruction, à raison d'une infraction pénale commise à bord de ce navire lors dudit passage, que dans l'un ou l'autre des cas ci-après :

- 1°) Si les conséquences de l'infraction s'étendent hors du navire;
- 2°) Si l'infraction est de nature à troubler la paix publique du pays ou le bon ordre dans la mer territoriale;
- 3°) Si l'assistance des autorités locales a été demandée par le capitaine du navire, ou le Consul de l'Etat dont le navire bat pavillon.

Les dispositions ci-dessus ne portent pas atteinte au droit de l'Etat riverain de procéder à des arrestations ou à des actes d'instruction prévus dans sa législation à bord d'un navire étranger qui se trouve dans ses eaux intérieures, ou qui stationne dans la mer territoriale ou bien

qui passe dans la mer territoriale en provenance des eaux intérieures.

Toutefois, l'autorité locale doit tenir compte des intérêts de la navigation à l'occasion d'une arrestation à bord du navire.

Article 9. — L'Etat riverain ne peut pas arrêter ni dérouter un navire étranger passant dans la mer territoriale pour l'exercice de la juridiction civile à l'égard d'une personne se trouvant à bord. Il ne peut pratiquer à l'égard de ce navire de mesures d'exécution ou de mesures conservatoires en matière civile, que si ces mesures sont prises en raison d'obligations assumées ou de responsabilités encourues par ledit navire, en vue de la navigation lors de ce passage dans les eaux de l'Etat riverain.

La disposition ci-dessus ne porte pas atteinte au droit de l'Etat riverain de prendre des mesures d'exécution ou des mesures conservatoires en matière civile, que peut autoriser sa législation, à l'égard d'un navire étranger qui se trouve dans ses eaux intérieures, ou qui stationne dans la mer territoriale, ou bien qui passe dans la mer territoriale en provenance des eaux intérieures.

Article 10. — Les règles ci-dessus énoncées, prévues par les articles 8 et 9, réservent la question du traitement des navires exclusivement affectés à un service gouvernemental et non commercial, ainsi que des personnes se trouvant à bord de ces navires.

Article 11. — La poursuite d'un navire étranger pour infractions aux lois et règlements de l'Etat riverain, commencée alors que le navire étranger se trouve dans ses eaux intérieures ou dans la mer territoriale, peut être continuée hors de la mer territoriale, à condition que la poursuite n'ait pas été interrompue. Le droit de poursuite cesse, dès que le navire poursuivi entre dans la mer territoriale de son pays ou d'une tierce Puissance.

La poursuite ne peut être considérée comme commencée, que si le navire poursuivant s'est assuré par des relèvements, des mesures d'angle ou d'autre façon, que le navire poursuivi ou l'une de ses embarcations se trouve dans les limites de la mer territoriale et qu'il a commencé la poursuite en donnant le signal de stopper.

En cas de capture en haute mer, le fait sera notifié sans délai à l'Etat dont le navire capturé porte le pavillon.

2. Bâtiments des marines de guerre.

Article 12. — En règle générale, l'Etat riverain n'empêchera pas le passage des bâtiments de guerre étrangers dans sa mer territoriale et n'exigera pas une autorisation ou notification préalable.

L'Etat riverain a le droit de régler les conditions de ce passage.

Les navires de guerre sous-marins ont l'obligation de passer en surface.

Article 13. — En cas d'inobservation des règles de l'Etat riverain par le navire de guerre de passage dans la mer territoriale, et faute par ce navire de tenir compte de l'invitation qui lui serait adressée de s'y conformer, la sortie du navire hors de la mer territoriale peut être exigée par l'Etat riverain.

II. *Vœu concernant les eaux intérieures.*

La Conférence émet le vœu que la Convention sur le régime international des ports maritimes, signée à Genève le 9 décembre 1923, soit complétée par l'adoption de dispositions, réglant l'étendue des pouvoirs judiciaires des Etats à l'égard des navires se trouvant dans leurs eaux intérieures.

III. *Vœu sur la protection de la pêche.*

La Conférence, prenant en considération l'importance que présente pour certains pays l'industrie de la pêche;

Tenant compte, d'autre part, que la protection des diverses espèces de la faune marine doit être envisagée non seulement pour la mer territoriale, mais en dehors de celle-ci.

Constatant, qu'elle ne pourrait, sans sortir du domaine de sa compétence, aborder ce problème d'ensemble ni préjuger les solutions qu'il comporte;

Ne perdant d'ailleurs pas de vue les initiatives déjà prises à cet égard par certains organes de la S. D. N.

Tient à affirmer tout l'intérêt qui s'attache aux travaux entrepris ou à entreprendre en ce sens, soit sur le terrain des recherches scientifiques, soit sur le terrain des réalisations pratiques, c'est-à-dire des mesures de protection et de collaboration, qui s'imposent pour la protection de richesses qui constituent un patrimoine commun.

C. — *Responsabilité des Etats.*

La Commission de la Responsabilité n'a pu achever l'étude du problème de la responsabilité des Etats pour dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers et par suite n'a pas été en mesure de présenter à la Conférence des conclusions.

D. — *Vœux généraux en vue de la codification progressive du droit international.*

La Conférence a enfin adopté les vœux suivants en vue de la codification progressive du droit international.

I. — La Conférence, en vue de faciliter la codification progressive du droit international,

Emet le vœu,

Qu'à l'avenir, les Etats s'inspirent, autant que possible, des dispositions des Actes de la première Conférence pour la Codification du Droit international, lors de la conclusion de conventions particulières entre eux.

II. — La Conférence, appréciant hautement les travaux scientifiques ayant pour objet la codification en général et les matières à son ordre du jour en particulier.

Adresse ses vifs remerciements à leurs auteurs et estime désirable

Que les prochaines conférences pour la codification du droit international aient aussi à leur disposition de nouveaux travaux scientifiques.

A cet effet, les Institutions internationales ou nationales pourraient entreprendre en temps opportun des études sur les questions fondamentales du droit international, notamment les principes, les règles et leurs applications, spécialement en ce qui concerne les points qui seront mis à l'ordre du jour de ces conférences.

III. — La Conférence, estimant désirable une coordination aussi large que possible de tous les efforts en vue de la codification du droit international, émet le vœu,

Que les travaux entrepris à cet effet sous les auspices de la S. D. N. et ceux entrepris par les Conférences des Etats américains se poursuivent dans la plus complète harmonie.

IV. — La Conférence, attire l'attention de la S. D. N. sur la nécessité de préparer les travaux de la prochaine conférence pour la codification du droit international assez longtemps à l'avance pour que ses délibérations se poursuivent avec l'autorité et la rapidité indispensables.

Pour atteindre ce but, elle estimerait désirable que les travaux préparatoires fussent organisés sur les bases suivantes :

1°) le Comité chargé de choisir un certain nombre de sujets pouvant faire l'objet de conventions portant codification pourrait établir un rapport indiquant succinctement et clairement les raisons pour lesquelles il paraît possible et désirable d'arriver sur les sujets choisis à des ententes internationales. Ce rapport serait adressé pour avis aux Gouvernements. Le Conseil de la S. D. N. tenant compte de ces avis, arrêterait la liste des sujets à mettre à l'étude.

2°) Sur chacune des questions retenues, l'organe approprié serait chargé d'établir un avant-projet de convention en s'inspirant de toutes les données de la science et de la pratique.

3°) Les avant-projets de conventions seraient communiqués aux Gouvernements avec prière de formuler leurs observations sur les points essentiels. Le Conseil s'efforcerait d'obtenir le plus grand nombre possible de réponses.

4°) Les réponses seraient communiquées à tous les Gouvernements avec prière de fournir, tant leur avis sur l'opportunité de l'inscription de tels projets de conventions au programme d'une conférence, que toutes nouvelles observations qui leur seraient suggérées par les réponses des autres gouvernements relativement auxdits projets.

5°) Le Conseil inscrirait au programme de la conférence les matières qui auraient recueilli l'assentiment formel de la très grande majorité des Puissances appelées à y participer.

En foi de quoi les délégués ont signé le présent acte final.

Fait à La Haye le 12 avril 1930, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du secrétariat de la S. D. N. Une copie certifiée conforme sera transmise par les soins du secrétaire général à tous les membres de la S. D. N. et à tous les Etats non membres invités à la Conférence.

BIBLIOGRAPHIE

I

Ouvrages généraux.

- ANTOKOLETZ (D). Tratado de Derecho Internacional Publico en tiempo de paz. Buenos-Aires 1928. T. II, p. 314.
- ANZILOTTI (Dionisio). Cours de Droit International. Vol. 1. Traduction française par Gilbert GIDEL. Paris 1929. Sirey.
- CALVO (Charles). Le Droit International théorique et pratique. Paris, 3^e Ed. 1881. Pedone. Livre V, pp. 306-315-316. Livre VI, p. 353.
- DUGUIT (Léon). Traité de Droit Constitutionnel, T. II, p. 53. T. III, p. 328. Paris 1923. De Boccard.
- FAUCHILLE (Paul). Traité de Droit International Public. T. I. 2^e partie, pp. 128 et s. 1016 et s. Paris 1925. Rousseau.
- GIDEL (Gilbert). Le Droit International public de la mer. T. I-II. Paris 1932. Sirey.
- HALL (W.-E.). A treatise of International Law. London 1917, p. 144.
- HALLECK (H. W.). International Law. London 1908, p. 167.
- LAPRADELLE (A. de Geouffre de). Principes généraux de droit international public. Cours à la dotation Carneggie, 1930-31. Sténographié. Centre européen de la Dotation Carneggie. Paris, 173, Bd St-Germain.
- LAWRENCE (T. J.). The Principles of International Law. London, 7^e Edition 1925.
- LE FUR (Louis). Précis de Droit International public. Paris 1931. Dalloz.
- LOUTER (J. de). Le Droit International public positif. 2 Vol. Oxford 1920. Imprimerie de l'Université. Vol. I, pp. 389-391 et 410-425.
- MOORE (John Bassett). International Arbitration. 6 Vol. Washington 1898. Vol. I. Fur Seal Arbitration, pp. 756 et s.
- MENENDEZ PIDAL Y DE MONTES. Manuel de Derecho Internacional Marítimo. Madrid 1923. Imprimerie du Ministère de la Marine.
- NYS (E.). Le Droit International. Les principes, les théories, les faits. 3 vol., 2^e Edition. Bruxelles 1912. — Vol. I, p. 442.
- OPPENHEIM (L.). International Law, 4^e Ed. London 1928. Longmans, Green and C^o. Vol. I. Peace, pp. 393-417.
- PERELS (F.). Das Internationale Seerecht der Gegenwart. Trad. Arendt. Paris 1884, 491 p.
- POLITIS (Nicolas). Les Nouvelles Tendances du Droit International. Paris 1927. Hachette 249 p.

- PUFENDORF (Samuel). De Jure Naturae et gentium libri octo. Editio nova, auctior multo et emendatio. Francfort 1649. Trad. Barbeyrac. Ed. 1712. Liv. IV.
- RALSTON (J. H.). International Arbitral Law and Procedure. Boston 1910, p. 207.
- RIPERT (E.). Traité de droit maritime. 3 Vol. Paris 1929. Vol. I, pp. 361-363.
- RIVIER (A.). Principes du Droit des Gens. Paris 1896, pp. 146-151.
- SCELIE (Georges). Précis de Droit des Gens. — Principes et Systématique. T. I. Paris 1932, Sirey.
- STRUPP (Karl). Eléments du Droit International public, universel, européen et américain. 3 Vol. Paris 1930. Les Editions Internationales.
- VATTEL (Emmerich de). Droit de la nature et des gens, 1758, p. 483.
- WESTLAKE (J.). International Law. Part. I. Peace. Cambridge 1910, p. 187.

II

Ouvrages spéciaux.

- ALIBAUX (Antonin). Des navires de commerce dans les eaux étrangères au point de vue de la juridiction criminelle. Paris. Lyon 1901.
- BASDEVANT (Jules). Recueil des traités et conventions en vigueur entre la France et les Puissances étrangères jusqu'en 1914. (Recueil du Ministère des Affaires Etrangères). Paris 1919. Imprimerie Nationale, pp. 268-272.
- BLONDEL (Henri). Du Droit de juridiction de l'Etat en matière civile et en matière pénale sur les navires étrangers dans les eaux nationales ou littorales. Nancy 1901, pp. 51-93.
- BODIN (Jean). Les six livres de la République. Paris 1577.
- BOURDELLES LE (R.). Le Droit International public maritime d'après le point de vue anglais. Paris 1906.
- BOYE (Th). Territorial Waters with special references to the Norwegian Legislation. London 1925.
- BUSTAMANTE Y SIRVEN (Antonio Sanchez de). La Mer territoriale. Trad. P. Goulé. Paris 1930. Sirey.
- BYNKERSHOEK (Cornelis Van). De Dominio maris opera minora, olim separatim, nunc conjunctim edita Leide 1730.
- Questionum juris publici libri duo Leide 1737.
- Dissertatio de Dominio Maris. (Apartado del N° II. T. IV, de « Grotius Illustratus » Henrici Liberi Baronis de Cocceji Wratislaviae 1752).
- COLIN (Paul). Codes et Lois pour la France, l'Algérie et les Colonies. Paris, Godde 1925, pp. 184, 681, 721, 766.
- DAVID. La pêche maritime du point de vue international. 1887.
- FULTON (Thomas Wemyss). The Sovereignty of the Sea. London 1911.
- GALIANI (Fernando). De doveri dei principi neutrali verso i principi guerreggianti. e di questi verso i neutrali. Libri duo. Naples 1782.

- GUERIN. Précis de réglementation maritime. Paris 1927.
- GUERRERO (J. Gustave). La Codification du Droit International. La Première Conférence. Paris 1930. Pedone.
- GIDEL (Gilbert). Régime des navires dans les ports étrangers. Bruxelles 1927.
- GOULET. Des petites pêches maritimes. 1905.
- GROTIUS (Hugo). *Apologeticus eorum qui Hollandiae Westfrisiaeque et vicinis quibusdam nationibus ex legibus praefuerunt ante mutationem quae evenit. Anno 1618.* Paris 1640.
- *Defensio capitis quinti Maris liberi oppugnati a Guilelmo Welwodo juris civilis professore capite XXVII ejus libri scripti anglico sermone cui titulum fecit Compendium legum maritimarum.* Imprimé : Müller Mare Clausum Amsterdam 1872, pp. 331-361.
- *De jure belli et pacis libri tres.* By William Whewell I, III. Cambridge 1853.
- *Mare liberum sive de jure quod Batavis competit ad Indiana Commercia.* Leïdè 1618.
- HARVARD LAW SCHOOL. Research in International Law. Suppl. to the Am-Journal of I. Law. Vol. 23. Special Number. April 1929, p. 243-245.
- HAUTEFEUILLE (L. B.). Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime. 1868. T. I, p. 57.
- HURST (Sir Cecil). The territoriality of Bays. British Year Book of International Law, 1922-1923, pp. 42-54.
- IMBART-LATOUR (Joseph). La Mer territoriale au point de vue théorique et pratique. Paris 1889. G. Pedone. Lauriel.
- LE FUR et CHKLAVER. Recueil de textes de droit International public. Paris. Dalloz 1928.
- LOCCENIUS (Jean). *De jure maritimo et navali libri tres.* 2^e Edition Holmice 1652.
- MARSHALL BROWN (Philip). Protection jurisdiction over Marginal Waters American Society of International Law Proceedings 1923, p. 15.
- MATERSON (William E.). Jurisdiction in Marginal Seas. New-York Macmillan C^o 1929.
- NILS SODERQVIST. Droit maritime suédois. Paris Lac. 1920.
- PERE DE CARDAILLAC (de Saint-Paul). Etude de droit international et de législation comparée sur la pêche 1904.
- RAESTAD (Arnold). La Mer territoriale. Paris 1913. Pedone.
- SANDIFORD (Roberto). La Mare Territoriale secondo il diritto positivo italiano. 1927.
- SCHUCKING (Walther). Das Küstenmeer im internationalen Rechte Göttingen 1897, pp. 6, 15, 30, 34.
- Rapport au Conseil de la S. D. N., C. 196. M. 70. 1927 V. Questions juridiques. Genève 1927, pp. 29 et s.
- SELDEN (John). *Mare clausum seu de Dominio Maris libri duo.* Londres 1635.

- STOERK. Das Seegebiet und die rechtliche Grundlagen für den internationalen Verkehr Zur See dans le Handbuch de F. von Holtzendorff. T. II, p. 470.
- VALIN (François, René, Josué). Nouveau Commentaire sur l'Ordonnance de la Marine d'Août 1681. Nouvelle édition, 2 vol. La Rochelle 1776.
- VISSE (L. E.). De territoriale Zee. 1894. Amersfoort.
- WILSON (George Grafton). Territorial Waters. Reprinted from the Proceedings of the American Society of International Law, 1928.

III

Thèses.

- DUVIGNEAUX (Henri Merveilleux). Le droit de l'Etat sur la mer territoriale. Marseille 1900.
- GODEY (Paul). Régime international de la mer territoriale, état de guerre dans les eaux côtières et nationales. Paris 1896.
- SCHEFFLER (Ch.). La Mer nationale. Grenoble 1907.
- VILLENEUVE (Romée de). De la détermination de la ligne séparative des eaux nationales et de la mer territoriale, spécialement dans les baies. Paris 1914.

IV

Annales — Annuaires — Bulletins — Publications Recueils de Cours — Revues — etc...

American Journal of International Law.

- BATY (T.). The Three-Mile Limit. T. XXII, 1928, p. 503.
- MARSHALL BROWN (Philip). The marginal Sea. T. XVII, 1923, p. 89.
- The Law of the Territorial Waters. T. XXI, 1927, p. 101.

Annales de l'Ecole libre des Sciences Politiques.

- ROWSTOROWSKI (Comte M.). Condition juridique des navires de commerce dans les ports étrangers. L'Avis du Conseil d'Etat du 20 novembre 1906 au point de vue de la théorie et de la pratique. Ann. 1894, pp. 686-713.

Annuaire de l'Institut de Droit International.

- Session de Paris. 1894. Ann. XIII, pp. 328-331.
- Session de Madrid 1911. Ann. XXIV, pp. 398-399.
- Session de Christiana 1912. Ann. XXV, p. 384.
- Session d'Oxford 1913. Ann. XXVI, pp. 403 et s.

Ann. 1919, XXVII, pp. 62-91. XXVIII, p. 62 et s. XXXII, pp. 146, 164, 518, 530, 580.

Travaux préparatoires de la session de Lausanne. Rapport de Sir Thomas Barclay et Alejandro Alvarez. Ann. XXXIII, pp. 55 et s. Rapport de J. de Blociszewski sur la navigation en haute mer. Ann. XXXIII, p. 115-117.

Session de Stockholm 1928, Ann. XXXIV, pp. 627, 677, 755, 759.

Session de New-York, 1929. Vol. I, pp. 156-229.

Session de Cambridge, 1931. Vol. I, pp. 6-17.

Grotius. — Annuaire International pour l'Année 1931.

FRANÇOIS (J. P. A.). « La Conférence de La Haye pour la codification du Droit International », pp. 14 à 25.

Bulletin de la Société Française de Droit International.

LAPRADELLE (A. de Geouffre de). « Régime de la Mer Territoriale », N° 2, 1913-14, pp. 31 et s.

Journal de Droit International (Clunet).

DUPUIS (Charles). La liberté des Mers. T. XIII, 1886, p. 72.

RYCKÈRE (R. de). De l'étendue de la mer territoriale 1914, p. 131.

RYCKÈRE (R. de). De la limite des eaux territoriales 1917, p. 921.

TIZAC (d'Ardenne de). Pêche dans les eaux territoriales 1910, p. 238.

WHARTON (Francis). Des eaux territoriales ou de la zone maritime. T. XIII, 1886, p. 72.

Publications de la Société des Nations.

C. 196, M. 70, 1927 V. — Questions juridiques. Rapport au Conseil de la S. D. N. sur les questions qui paraissent avoir obtenu le degré de maturité suffisant pour un règlement international. Genève 1927.

C. 548, M. 196, 1927 V (C. P. C. C. I). Questions juridiques. Codification progressive du Droit International. Extraits des Actes de la 8^e session de l'Assemblée. Genève 1927.

C. 74, M. 39, 1929 V. Questions juridiques. Conférence pour la Codification du Droit International. Bases de discussion établies par le Comité préparatoire à l'intention de la Conférence. T. II. Eaux territoriales. Genève 1929.

C. 351, M. 145, 1930 V. Questions juridiques. Actes de la Conférence sur la Codification du Droit International tenue à La Haye du 13 mars au 12 avril 1930. Vol. I, PV. de la Conférence. Vol. III. Procès-verbaux de la 2^e Commission. Genève 1930.

Recueil des traités enregistrés par la S. D. N. Vol. LXI, p. 425.

Recueil des cours de l'Académie de Droit International (La Haye).

- CYBICHOWSKI (Sigismond). La compétence des tribunaux à raison d'infractions commises hors du territoire, 1926. II. Tome XII, pp. 252-385.
- DUPUIS (Charles). Liberté des voies de communication. Relations internationales. 1924, II. Tome 2, pp. 129-444.
- FEDOZZI (Prosper). La condition juridique des navires de commerce, 1925, V. Tome 10, pp. 5 à 222.
- KELSEN (Hans). Les rapports de système entre le Droit interne et le Droit International Public, 1926, IV. Tome 14, pp. 231-326.
- LAUN (Rudolf). Le Régime international des ports, 1926, V. Tome 15, pp. 5 à 143.
- POLITIS (Nicolas). Le problème des limitations de la Souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux, 1925, I, T. VI.
- SCHOENBORN (Walther). La nature juridique du territoire, 1929, V, T. 30, pp. 85-185.
- STRISOWER (Léo). L'exterritorialité et ses principales applications, 1923, I, pp. 233-286.
- WILSON (George Grafton). Les eaux adjacentes au territoire des Etats, 1923, I, pp. 127-173.

Revue.

Law Quaterly Review.

- SALMOND (J. W.). Territorial waters. Vol. 34, 1918, p. 235.

Revue de Droit aérien.

- HILD (Joseph). La circulation aérienne au-dessus des mers territoriales. La création et la condition juridique des îles flottantes ou aéroports flottants en haute mer, 1930.

Revue de Droit International (de Lapradelle).

- FRASER (Henri S.). La codification internationale du droit des eaux territoriales, 1927, pp. 133-142.

— Le projet de règlement relatif à la mer territoriale de l'Institut de D. I. 1929, pp. 163-173.

- RAESTAD (A.). Le problème des eaux territoriales à la Conférence de Codification du D. I. T. VII, 1931, pp. 107-146.

Revue de Droit International et de Législation comparée.

- ENGELHARDT. Quelques considérations sur le régime des eaux maritimes dites territoriales. T. XXVI, pp. 209-213.
- GEFFCKEN. La question des pêcheries. T. XXII, p. 217.
- HOSTIE (Jean). Le domaine maritime. T. LIV, 1927, pp. 33 à 57, 216 à 244.
- LOUTER (J. de). L'étendue de la mer territoriale dans les baies. T. XXXXIII, pp. 148 et s.

PAULUS (J.). La mer territoriale. T. LI, 1924, pp. 297 et s.

TEMPLE-GREY (F.). Des eaux territoriales. T. LIV, pp. 123-144.

TORSTEN-GIHL. La limite des eaux territoriales de la Suède. T. LIII, pp. 525-554.

STAEL-HOLSTEIN (Baron L. de). Le régime scandinave des eaux littorales. T. LI, 1924, pp. 630-679.

Revue du Droit Public et de la Science Politique.

GRASSO (G.). De l'interdiction des ports d'un Etat aux navires étrangers pour motifs sanitaires. T. IV, 1895, pp. 32 à 47.

Revue de Droit maritime Comparé (Dor).

GIDEL (Gilbert). La convention anglo-américaine du 23 janvier 1924, relative à la réglementation du trafic des boissons enivrantes, 1924, T. 6, pp. 1-21.

Revue Générale de Droit International Public (Pédone).

AUBERT (L. M. B.). La mer territoriale de la Norvège, 1894. T. I, p. 429.

BASDEVANT (Jules). L'affaire des Pêcheries des Côtes Septentrionales de l'Atlantique entre les Etats-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne devant la cour de La Haye, 1912. T. XIX, pp. 550 et s. Tirage à part. Pédone, 170 p.

FEDOZZI (Prosper). Des délits à bord des navires marchands dans les eaux territoriales étrangères, 1897. T. IV.

LIAIS (Michel). Considérations sur l'œuvre de la Conférence de Codification, 1931. T. XXXVIII, pp. 215-227.

LAPRADELLE (A. de Geouffre de). Le Droit de l'Etat sur la mer territoriale, 1898. T. V, pp. 264 et 309.

MARTENS (G. E. de). Le Tribunal d'arbitrage de Paris et la mer territoriale. Affaire des Pêcheries de Behring, 1894, T. I, p. 32.

RAESTAD (Arnold). La portée du canon comme limite de la mer territoriale, 1907. T. XXIV, p. 598.

—+— Tableaux des lois et règles actuellement en vigueur sur l'étendue de la mer territoriale, 1914. T. XXI, p. 401.

REGELSPERGER (Gustave). L'affaire du Costa-Rica Packet et la sentence arbitrale de M. de Martens, 1897. T. IV, pp. 735 et s.

SIBERT (Marcel). Police en haute mer, 1927, N^{os} 1-2, pp. 26-44.

WAULTRIN (René). La Neutralité des îles d'Aland, 1907. T. XIV, pp. 517-533.

13 octobre 1932.

Vu : *Le Président*,
A. DE LAPRADELLE.

Vu : *Le Doyen*,
H. BERTHÉLEMY.

Vu et Permis d'Imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
CHAPITRE I. — <i>La mer territoriale et la classification des espaces maritimes</i>	14
§ I. — Les Ports et Havres	17
§ II. — Les Rades	20
§ III. — Les Baies, Golfes et Estuaires	23
§ IV. — Les Détroits	32
§ V. — Les Iles et Archipels	36
CHAPITRE II. — <i>Le droit de l'Etat riverain sur la mer territoriale</i>	45
<i>Section I.</i> — La mer territoriale partie du territoire de l'Etat riverain	48
<i>Section II.</i> — L'affirmation du principe de la souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale	52
<i>Section III.</i> — Les conséquences du principe de la souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale	63
§ I. — L'Etat riverain a la plénitude de la compétence sur la mer territoriale	63
A) compétence législative et réglementaire	65
B) compétence juridictionnelle	66
§ II. — Le prolongement de la souveraineté de l'Etat riverain sur le sol, le sous-sol et l'atmosphère de la mer territoriale	68
§ III. — Le droit de l'Etat riverain de continuer en haute mer la poursuite commencée dans ses eaux territoriales	71
CHAPITRE III. — <i>Le droit de passage des navires étrangers dans la mer territoriale</i>	78
<i>Section I.</i> — Définition, Fondement, source et portée du droit de passage inoffensif	80

<i>Section II.</i> — Les conditions d'exercice du droit de passage des navires étrangers	95
<i>Section III.</i> — Sanction des obligations incombant aux navires de passage	99
A) Navires de commerce	100
B) Navires de guerre	100
<i>Section IV.</i> — Les limitations apportées à la compétence de l'Etat riverain en vertu du droit de passage des navires étrangers dans les eaux territoriales	101
A) compétence législative	101
B) compétence exécutive	105
CHAPITRE IV. — <i>L'étendue de la mer territoriale</i>	119
<i>Section I.</i> — Limite de la mer territoriale par rapport à la haute-mer	120
§ I. — Le principe	120
§ II. — Le critère de la portée du canon	123
§ III. — Le système de la limite fixe des trois milles	126
§ IV. — Le système des trois milles avec possibilité d'extension de la mer territoriale au profit de certains Etats déterminés	131
§ V. — Le système des deux zones	136
§ VI. — La théorie des zones	151
<i>Section II.</i> — Limite de la mer territoriale par rapport à la côte et aux échancrures de la côte de l'Etat riverain	153
§ I. — Point de départ de la mer territoriale devant la côte	154
§ II. — Point de départ de la mer territoriale devant les baies, les ports, les rades, les embouchures et les détroits	156
CONCLUSION	159
ANNEXES	163
BIBLIOGRAPHIE	201

